

QUADERNI DI RICERCA

85

Renato Cagno

COMUNI & DIVERSI

39 municipalit   
a confronto



**QUADERNI DI RICERCA**

SERIE "IL FEDERALISMO FISCALE IN PIEMONTE"

*L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.*

*Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti.*

© 1998 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte  
via Bogino 21  
10123 Torino  
Tel. 011/88051, fax 011/8123723

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699, con autorizzazione della Prefettura di Torino del 20/05/1997

ISBN 88-8727-60-013

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*

RENATO COGNO

**COMUNI & DIVERSI**  
**39 MUNICIPALITÀ A CONFRONTO**



ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE



---

## ABSTRACT

Nella ricerca è stato svolto un confronto sperimentale che ha riguardato i comuni piemontesi superiori a 15.000 abitanti. Il confronto non ha mirato tanto a giudicare gli enti, quanto a individuare i molti elementi che incidono sulle loro prestazioni, e quindi sui riflessi finanziari delle stesse. Si è tentato di dar conto di alcuni vincoli cui sono soggetti gli enti locali, di alcune loro scelte, di alcuni risultati ottenuti.

L'autonomia di scelta degli enti è risultata finora vincolata dalla normativa vigente. L'evoluzione delle entrate nel corso degli anni Ottanta è stata in larga misura sottratta alle scelte locali e determinata annualmente dai provvedimenti di finanziamento del Ministero dell'Interno. Così anche per la modificazione quantitativa delle piante organiche, le modalità di offerta di alcuni servizi, le scelte tariffarie.

La politica statale peraltro ha fornito anche qualche opportunità: per alcuni comuni infatti le risorse statali negli anni Ottanta sono cresciute. In ogni caso sia i vincoli che le opportunità spesso sfuggono al controllo da parte del singolo ente. Si è visto come una quota consistente delle risorse finanziarie che ogni comune si trova oggi ad amministrare deriva da un insieme eterogeneo di cause: alcune remote e sottratte al controllo degli amministratori, alcune derivanti invece da scelte locali, altre derivanti da elementi casuali, altre ancora da criteri obiettivi di riparto delle risorse. Oltre a indicatori che danno conto dei vincoli, o delle opportunità offer-

---

te, si sono individuati indicatori in grado di testimoniare alcune scelte degli enti. Si tratta di scelte che hanno una diretta ripercussione sui dati di bilancio degli enti, in particolar modo sulla spesa. Le scelte possono anche essere collegate all'andamento delle risorse finanziarie di fonte statale, diminuite in certe città, cresciute in altre. Esse riguardano il mantenimento o meno della produzione in economia di alcuni servizi, l'aumento o la riduzione del personale dipendente, l'accensione o meno di mutui, l'uso dei margini di discrezionalità sulle imposte e tariffe locali. Infine si sono forniti alcuni semplici e tradizionali indicatori di risultato: la composizione della spesa corrente, indicatori di gestione finanziaria, di efficienza, di intensità di intervento.

L'obiettivo del confronto non è di stilare graduatorie, quanto piuttosto di individuare aspetti e interdipendenze tra dati finanziari, utili al fine di operare confronti corretti tra diverse amministrazioni. Obiettivo è anche quello di far luce su aspetti meno noti, ma che hanno influito e influiranno ancora, ad esempio sulle risorse disponibili agli enti. Ci sembra infatti parziale una valutazione su singole performance di un comune (lo sforzo fiscale, la spesa pro capite per settore di spesa) oppure su alcuni aspetti gestionali (l'accuratezza delle previsioni di bilancio rispetto alle spese poi impegnate, la velocità dei pagamenti, la rigidità del bilancio) che non contenga anche elementi relativi alla sua struttura di bilancio (presenza o meno di aziende municipalizzate e di servizi in concessione) e alla sua storia (alcuni enti hanno ricevuto tagli considerevoli nei trasferimenti statali, altri invece hanno avuto incrementi).

*An experimental comparison was made of Piemontese "communes" with more than 15,000 inhabitants. It sought not so much to pass judgement on local authorities as to establish the factors which affect their performances, financial consequences included. An attempt was also made to identify some of the constraints on local authorities, their decisions and the results they have achieved.*

*To date, the decision-making autonomy of local authorities has been limited by the legislation in force. During the Eighties, the evolution of*



---

revenue was largely out of their hands, established as it was by the Ministry of the Interior's annual funding provisions. The same applied to staff increases and cuts, certain utility provision procedures and tariff decisions.

Not that government policy failed to offer opportunities altogether. For some communes, government funding actually increased in the Eighties. Be that as it may, both constraints and opportunities are often outside the single local authority's control. It emerged that a sizeable portion of the financial resources which each commune has to administer is the result of a heterogeneous set of causes, some remote and out of administrators' control, some the product of local decision making, some of random factors, some of objective resource-sharing criteria. Besides indicators describing constraints or opportunities, others were identified to bear witness to authority decisions with direct repercussions on balance sheet figures, especially on the spending side. Such decisions may depend on the inflow of financial resources from the government, which decreased in some towns and increased in others. They have to do with the maintenance or otherwise of the municipal provision of certain services, staff increases or cuts, the creations or otherwise of mortgage loans and the use of discretionary margins on local taxes and rates.

Simple traditional result indicators were also supplied for the breakdown of ordinary expenditure and the efficiency and intensity of financial management.

The survey's main aim was not to draw up league tables, but to identify aspects of and interdependencies between financial data in order to make a proper comparison between the different administration. Another was to cast light on less familiar aspects which do and will have an influence – on the resources available to administrations, for example. An assessment of a commune's single performances (tax raising, spending per capita by sectors) or operating aspects (the accuracy of budget forecasts with respect to effective spending, speed of payment, budget rigidity) would be incomplete without information about the structure of the balance sheet (eg. the presence or otherwise of municipal corporations and services in concession) and its history (some authorities have undergone swingeing government grant cuts, for example, whereas others have enjoyed increases).



---

## INDICE

Premessa	p. 11
Capitolo I	p. 15
<b>Confronti con indicatori finanziari: diversi obiettivi e alcuni limiti</b>	
1.1 Ripartire risorse pubbliche tra gli enti locali	p. 15
1.2 Confrontare le performance di enti diversi	p. 18
1.3 Analisi e valutazione interna di un ente	p. 20
1.4 Verifica della solidità finanziaria di un ente	p. 21
Capitolo II	p. 23
<b>Un confronto tra enti su vincoli, scelte, performance</b>	
2.1 Vincoli e opportunità (1981-1995)	p. 25
2.1.1 L'eredità del passato	p. 25
2.1.2 La perequazione e i tagli degli anni Ottanta	p. 25
2.1.3 L'avvento dell'ICI e dei fabbisogni obiettivi	p. 29
2.2 Alcune scelte (1981-1995)	p. 35
2.2.1 La produzione di servizi di tipo imprenditoriale	p. 35
2.2.2 Il personale	p. 37
2.2.3 L'accensione di mutui	p. 37
2.2.4 Imposte e tariffe locali	p. 39

---

2.3 La politica dei servizi (1997)	p. 45
2.4 Alcuni indicatori di gestione (1995-1997)	p. 51
2.4.1 Il modo di produzione dei servizi	p. 51
2.4.2 Un aspetto della gestione finanziaria	p. 51
Conclusioni	p. 57
Appendice 1	p. 59
<b>La politica dei trasferimenti del Ministero dell'Interno</b>	
Appendice 2	p. 65
<b>I fabbisogni obiettivi</b>	
Appendice 3	p. 69
<b>La struttura della spesa comunale.</b>	
<b>Il Piemonte e le altre regioni</b>	
Bibliografia	p. 73

Questo lavoro si è avvalso della consueta collaborazione prestata dall'Osservatorio Statistico Indicatori Fisici Enti Locali, presso la Regione Piemonte, che ha fornito buona parte della documentazione finanziaria utilizzata.

---

## PREMESSA

Il confronto tra le performance proprie degli enti locali viene oggi invocato come strumento di guida in vista di una gestione più efficiente e/o efficace. Si intende, un confronto posto in essere dai diretti operatori interessati, che desiderino misurare e valutare le prestazioni della propria struttura relativamente a organizzazioni dello stesso genere, allo scopo di individuarne punti di debolezza e di forza. Iniziano a intravedersi i primi esperimenti di raffronto, sviluppati dagli enti stessi, da società di consulenza, nonché dalla stampa specializzata e non. Il confronto tra enti basato su dati fisici e finanziari è inoltre da tempo alla base dei criteri adottati dal Ministero dell'Interno per la ripartizione dei finanziamenti fra gli stessi enti.

Tale interesse è contestuale alla diffusione nel mondo dell'impresa del benchmarking, "processo continuo di misurazione dei prodotti/servizi/processi attraverso il confronto con i migliori concorrenti"<sup>1</sup>, sviluppato al fine di individuare le migliori pratiche di gestione. Ma in un'impresa privata, per quante attività essa svolga, è rintracciabile un obiettivo dominante di profitto e redditività, cui possono venire ricondotti

<sup>1</sup> Una delle possibili definizioni ricordate da Giuseppe Farneti nel suo *Il sistema degli indicatori negli enti locali*. Torino: Giappichelli, 1997.

tutti gli altri risultati e indicatori di performance – un obiettivo che costituisce il principale indice di efficacia delle scelte produttive e gestionali fatte e spesso esprime anche l'efficienza dell'impresa. Per quanto riguarda gli enti locali, grandi o piccoli che siano, dobbiamo ricordare che essi sono organizzazioni molto complesse, che svolgono una gran quantità di funzioni e compiti e sono responsabili della erogazione di molti servizi. Ma in questo caso quell'obiettivo dominante manca!

Un modo diffuso per misurare e valutare le prestazioni nel caso degli enti locali è allora quello di ricorrere a indicatori che misurino singoli aspetti delle performance, indicatori che possono essere di squilibrio/equilibrio (entrate e spese correnti), di livello (la pressione tributaria, l'indebitamento), di composizione (della spesa, delle entrate), di dinamica (l'andamento della spesa per il personale dipendente, oppure dei proventi delle tasse comunali).

Non risulta semplice selezionare un numero ristretto di indicatori in grado di rilevare quella complessità di funzioni svolte e di modalità gestionali e produttive. Spesso i confronti non forniscono le informazioni promesse, perché troppo parziali e incompleti. Si pensi a tre indicatori comunemente impiegati: la spesa corrente pro capite, l'autonomia finanziaria, l'autonomia tributaria. Un valore di spesa corrente pro capite relativamente basso non è sufficiente a indicare un minor impegno dell'amministrazione; nemmeno è necessariamente il sintomo di un'amministrazione particolarmente efficiente, o che cerchi l'economicità della gestione. Allo stesso modo, un livello di autonomia finanziaria molto elevato non necessariamente deriva da imposte e tariffe comunali più elevate, ma può semplicemente originarsi da una gestione in economia di servizi produttivi, quali l'acquedotto o le farmacie, magari sopportando delle perdite. Così per l'autonomia tributaria, relativamente alla quale viene spesso dimenticato che una fetta consistente di tale autonomia non deriva da una scelta discrezionale dell'ente ma dal carattere obbligatorio di parte del gettito ICI, quello derivante dall'aliquota minima del 4 per mille che ha sostituito dei trasferimenti finanziari statali.

Con questo lavoro si intende proporre un primo confronto tra i principali comuni del Piemonte. Si sono scelti quelli con almeno 15.000

abitanti<sup>2</sup>, quindi enti che svolgono una gamma di funzioni e servizi completa. L'obiettivo del confronto non è quello di stilare graduatorie, ma piuttosto quello di individuare aspetti e interdipendenze tra dati finanziari utili al fine di operare confronti corretti tra amministrazioni. L'obiettivo è anche quello di far luce su aspetti meno noti, ma che hanno influito, e influiranno ancora, ad esempio sulle risorse disponibili agli enti. Ci sembra infatti che una valutazione di singole performance di un comune (lo sforzo fiscale, la spesa pro capite per settore di spesa) oppure di alcuni aspetti gestionali (l'accuratezza delle previsioni di bilancio rispetto alle spese poi impegnate, la velocità dei pagamenti, la rigidità del bilancio) sia parziale quando non contenga anche elementi relativi alla sua struttura del bilancio (presenza o meno di aziende municipalizzate e di servizi in concessione) e alla sua storia (alcuni enti hanno ricevuto tagli considerevoli nei trasferimenti statali, altri invece hanno avuto incrementi).

<sup>2</sup> Non sono presenti i comuni di Rivalta Torinese, San Mauro Torinese, Trecate, Alpignano, Novi Ligure, Piosasco. Presso l'IRES da tempo viene curata la serie storica dei bilanci degli enti comunali con almeno 15.000 abitanti. L'assenza dei centri suddetti è dovuta al fatto che o hanno raggiunto tale soglia demografica recentemente o non è disponibile il loro bilancio nelle serie IRES. Ce ne scusiamo con le amministrazioni interessate.





## CONFRONTI CON INDICATORI FINANZIARI: DIVERSI OBIETTIVI E ALCUNI LIMITI

Il modo in cui viene operato un confronto tra enti, e quindi la scelta dei dati e delle informazioni da acquisire, elaborare e valutare, dipende dagli obiettivi che si pongono alla base di quel raffronto, cioè dal tipo di informazioni che si intendono ottenere. Per iniziare questo confronto sperimentale tra comuni sembra utile ricordare altri confronti tra enti, basati, insieme ai loro obiettivi, anche su indicatori finanziari. Si metteranno anche in evidenza alcuni limiti propri di taluni di questi indicatori.

### 1.1 Ripartire risorse pubbliche tra gli enti locali

Il raffronto più esteso operato in Italia sin'ora tra gli enti locali è stato quello svolto dal Ministero dell'Interno negli anni Ottanta, effettuato al fine di correggere la distribuzione allora esistente del finanziamento statale agli enti stessi secondo criteri il più possibile obiettivi, operazione descritta nell'Appendice 1. Quel confronto si basò sulla *spesa corrente pro capite* dei singoli enti, per evidenziare situazioni di sottodotazione o di sovradotazione di risorse da parte di enti simili (il criterio di somiglianza utilizzato fu prevalentemente quello della dimensione di popolazione).

Comparare i valori della spesa corrente presenta particolari difficoltà connesse al contenuto effettivo della spesa. Se anche si confrontassero enti simili per dimensione demografica, la spesa corrente potrebbe avere un contenuto disomogeneo: i motivi possono riguardare la forma giuridica di produzione di un medesimo servizio, oppure la produzione di servizi a prevalente natura commerciale o industriale, oppure la presenza di aziende municipalizzate per la produzione dei servizi a rete. Ad esempio, fornire acqua potabile affidando a terzi la concessione del servizio fa sparire dal bilancio comunale sia le spese di produzione che le entrate tariffarie. Ancora, gli oneri a carico del bilancio saranno diversi a seconda che il servizio a rete venga prodotto in gestione diretta – o in appalto – oppure attraverso aziende municipalizzate; in quest’ultimo caso, nel bilancio comunale compariranno dal lato delle entrate gli utili aziendali (vedi energia e gas) e dal lato delle spese i trasferimenti a ripiano dei disavanzi di gestione (vedi trasporti). Altri motivi di disomogeneità derivano dalla produzione in proprio di servizi con forte natura commerciale: vi sono comuni che gestiscono direttamente le farmacie, altri che producono, in gestione diretta, il latte. In questi casi il bilancio si dilata. Molti comuni amministrano direttamente anche strutture residenziali per anziani. Non infrequente è anche il caso del gas e dell’energia elettrica, comunque per lo più gestiti attraverso aziende municipalizzate.

Un altro problema è dato dal ruolo economico di una città. A parità di popolazione, le spese sono generalmente più elevate in un centro sede di molte attività produttive, che attiri flussi di pendolari, rispetto a un centro prevalentemente residenziale.

Pertanto, confrontare il solo valore della spesa tra più enti – in termini assoluti o pro capite – non offre alcuna informazione. E lo stesso indicatore può essere utilizzato per individuare un ipotetico fabbisogno “obiettivo” di spesa<sup>3</sup> solo a costo di semplificazioni anche notevoli (si

<sup>3</sup> I fabbisogni di spesa dei singoli comuni posti alla base del nuovo sistema della contribuzione statale alle spese comunali sono basati sul valore “normale” della spesa sostenuta da comuni omogenei, cioè di dimensione simile, per i vari gruppi di funzioni e servizi e per unità di determinante della spesa stessa. Tale valore “normale” deriva dal valore medio della spesa desunto dai certificati consuntivi di bilancio degli ultimi tre anni che sono disponibili. La legislazione di riferimento prevede però la possibilità di indi-

veda in proposito l'Appendice 2). Ad esempio, i costi che un ente deve sostenere per svolgere le proprie funzioni ordinarie – obbligatorie – possono presentare differenze anche considerevoli: si pensi ai maggiori costi per la viabilità sostenuti dai comuni montani (in relazione alle differenze climatiche e alla spesso estesa rete stradale che hanno in carico), o in contesti urbani molto congestionati (per la maggior usura dei manti stradali). Oppure ai maggiori costi dei servizi a rete a tariffa ridotta (come il trasporto pubblico) forniti in città con una forte presenza di pendolari. Si noti che le ultime due situazioni descritte non hanno ancora trovato un'esplicita considerazione nei criteri di distribuzione agli enti locali delle risorse finanziarie statali. Pertanto, due identici volumi di spesa di due comuni di uguale popolazione possono mascherare volumi di servizi erogati diversi, e in relazione ai costi differenti.

Questi limiti possono essere affrontati adottando metodi più complessi di valutazione degli elementi che incidono sulla spesa degli enti<sup>4</sup>; peraltro, anche l'elevata sofisticazione di alcuni sistemi di determinazione dei fabbisogni diffusi all'estero (come in Gran Bretagna), presenta altri inconvenienti<sup>5</sup>.

Vi è poi un secondo ordine di problemi. La spesa corrente di un ente non può essere vista solamente come risultante di scelte di gestione, cioè come un semplice effetto. La spesa corrente è anche di per sé causa di fenomeni di gestione e di scelte. Ad esempio, la spesa che ogni ente sostenne nel corso degli anni Settanta ha condizionato il volume delle risorse finanziarie di fonte statale disponibili ai singoli enti per tutti gli Ottanta e primi Novanta, quando la finanza locale era ancora fondata in larga misura sulle somme trasferite di anno in anno dal Ministero

viduare quel valore "normale" di spesa con tecniche più sofisticate, in grado di considerare più elementi che determinano ogni tipo di spesa, e non solo un unico determinante e la spesa storica sostenuta da un gruppo di enti.

<sup>4</sup> Un'analisi recente che tiene conto di questi limiti espressi è quella curata da G. France e V. Visco Comandini, *I servizi del governo locale: esigenze di perequazione e ricerca dell'efficienza*. Roma: CNR-ISR.

<sup>5</sup> Si può vedere l'esauritiva rassegna sul metodo inglese, in "Environment and Planning C: Government and policy", vol. 12, pp. 1-51, 1994. Il metodo è basato su tecniche di regressione aggiornate annualmente, volte a definire un elevato numero standard di valori di spesa, e tiene conto di un considerevole numero di fattori determinanti delle stesse.

dell'Interno. Le medesime considerazioni vanno fatte in merito all'indicatore trasferimenti statali pro capite (entrate provenienti dallo stato di parte corrente/popolazione) talvolta impiegato dalla pubblicistica per individuare chi "beneficia" di più e chi di meno dall'erario.

## 1.2 Confrontare le performance di enti diversi

L'inglese Audit Commission<sup>6</sup> diffonde opuscoli informativi che pongono a confronto le performance dei *Districts* (gli enti locali inglesi) attraverso i valori di 218 indicatori. L'obiettivo è proprio quello di mostrare ai cittadini "if your money is being well spent", cioè mostrare se e in quale misura gli enti assolvono con efficienza ed efficacia i propri compiti<sup>7</sup>. Si tratta di un'esperienza ancora giovane per poter consentire una valutazione sulla sua utilità; d'altra parte si sono già riscontrati rilievi molto critici sulla stessa, tra cui anche i forti vincoli che condizionano l'attività gestionale degli enti, e che quindi tolgono significatività ad alcuni indicatori<sup>8</sup>.

In Italia i tentativi in questo senso sono stati esigui<sup>9</sup> e limitati al confronto delle performance tra enti relativamente alla fornitura di pochi servizi pubblici, generalmente quei servizi più standardizzabili e più facilmente misurabili in termini quantitativi, come l'asilo nido, la raccolta dei rifiuti solidi urbani, la fornitura di acqua potabile.

I raffronti fatti, comunque, non portano alla definizione di valori standard, come ad esempio soglie minime o valori ottimali di spesa. Tale risultato è invece raggiunto tramite il sistema attuale di riparto dei finan-

<sup>6</sup> Si tratta di un'agenzia indipendente, di origine statale.

<sup>7</sup> L'ultimo di questi opuscoli pubblicato a cura della Audit Commission è *Local Authority Performance Indicators 1994-95*. London: HMSO. Una pubblicazione parallela, che illustra gli indicatori impiegati, ha il titolo significativo di *Watching Theirs Figures - A Guide to Citizen's Charter Indicators*.

<sup>8</sup> Si veda ad esempio la rassegna di G. Boyne, 1997.

<sup>9</sup> Si ricorda V. Visco Comadini - M. Volpe, *Efficienza e produttività dei servizi pubblici locali*. Milano: Angeli, 1986; nonché il citato G. France - V. Visco Comadini, *I servizi del governo locale: esigenze di perequazione e ricerca dell'efficienza*. Roma: CNR-ISR.

ziamenti statali ai comuni. Infatti, dai valori di spesa passati viene ricavato il valore medio nazionale di spesa per unità di determinante della stessa, per ogni tipo di servizio comunale e per ognuna delle 12 classi dimensionali degli enti (si veda in proposito l'Appendice 2). Applicando i valori nazionali alle quantità di determinanti di ogni ente, e correggendo il valore ottenuto in funzione di alcune condizioni, si ottiene il *fabbisogno standard* di spesa, un valore ricavato in modo oggettivo che dovrebbe orientare il riparto di parte dei finanziamenti statali ai comuni.

Talvolta la comparazione non ha riguardato tanto i diversi enti, quanto piuttosto le diverse modalità produttive, in particolare la diversa efficienza nella produzione di servizi comunali in presenza di modalità produttive diverse<sup>10</sup>.

Talvolta il confronto si è effettuato al fine di diffondere elementi di valutazione tra operatori pubblici, cittadini, politici. Un'esperienza interessante è quella delle "Carte dei Servizi", sviluppatesi soprattutto per i servizi a carattere industriale (trasporto pubblico, raccolta rifiuti) erogati dalle aziende speciali dei comuni. Si sono anche intraprese iniziative per misurare il livello di soddisfazione dei cittadini, assumendo proprio gli *standard di qualità* contenuti nelle Carte dei Servizi. Più frequentemente si propongono valutazioni degli enti in base all'indice di *autonomia finanziaria* (il rapporto entrate da imposte, tributi locali + entrate da tariffe/entrate correnti totali). I limiti di questo indicatore sono molti. In primo luogo si devono tener presenti le cautele già indicate per la spesa corrente nei casi di produzione di servizi a rete: i canoni per la fornitura dell'acqua potabile sono presenti nelle entrate di un ente solo in caso di produzione diretta del servizio, essendo altrimenti assenti nonostante il comune garantisca comunque la fornitura; talvolta le entrate contengono il fatturato di attività commerciali gestite direttamente (farmacie, latte, gas); in altri casi contengono gli utili, anche rilevanti, distribuiti dalle proprie aziende (caso del gas). Pertanto, un indice di autonomia finanziaria più elevato in un ente rispetto a un altro non necessariamente significa che quell'ente assoggetti i propri cittadini a imposte locali e

<sup>10</sup> Esistono anche tecniche di analisi che valutano l'efficienza complessiva di un ente relativamente ad altri, ad esempio R. Fazioli - D. Fabbri - M. Filippini, *L'intervento pubblico e l'efficienza possibile*. Bologna: Il Mulino, 1996.

livelli tariffari più elevati. La stessa considerazione va fatta per l'indice di pressione tributaria (entrate da imposte e tributi locali/popolazione).

Anche in questo caso esistono comunque tecniche più appropriate di quelle degli indicatori finanziari per costruire elementi di valutazione per gli amministratori ed elettori<sup>11</sup>.

### **1.3 Analisi e valutazione interna di un ente**

È forse la corrente più promettente, in quanto tende a svilupparsi al crescere dell'autonomia gestionale e finanziaria degli enti locali. Si tratta anche di un filone di analisi proprio del controllo direzionale, già avviato da tempo nel mondo degli enti locali, alcuni dei quali hanno sperimentato proprie tecniche gestionali.

In questo caso gli obiettivi particolari possono essere svariati. Si può volere il monitoraggio di dati finanziari a fini previsionali (andamento delle poste di entrata e di spesa; evoluzione della composizione percentuale delle entrate e delle spese; evoluzione della rigidità del bilancio, cioè del peso delle spese "rigide", quali il personale e gli interessi passivi); oppure il monitoraggio della gestione finanziaria (spese pagate/spese impegnate; entrate riscosse/entrate accertate; residui attivi e passivi formati) per evidenziare situazioni critiche nei settori di spesa, o per fonti di entrata. Si può mirare alla definizione di indici di efficienza per singoli settori di intervento e a un monitoraggio nel tempo, ad esempio per determinare la parte variabile, "incentivante", delle retribuzioni del personale, dirigente o meno.

Il nuovo ordinamento finanziario e contabile (d. lgs. 11/1995) richiede proprio che il bilancio preventivo venga sostenuto da una serie fissata di parametri gestionali, connessi a efficacia, efficienza e copertura tariffaria dei servizi a domanda individuale, da aggiornarsi annualmente e da inviare al Ministero dell'Interno. Questo dovrebbe provvedere alla raccolta degli indicatori e a renderli periodicamente pubblici. Probabilmente il fine

<sup>11</sup> Ad esempio C. Sessa, *Sperimentazione di un approccio statistico alla valutazione della qualità dei servizi pubblici*. Roma: CNR, 1995.

di tale richiesto adempimento è soprattutto quello di stabilire una prassi, un controllo interno, periodico e inerente tutte le attività svolte dagli enti.

In genere la possibilità di raffronto rimane limitata. Le informazioni utilizzabili spesso non sono accessibili dall'esterno dell'ente, variano in relazione alle diverse procedure amministrative adottate e non trovano alcun riscontro nei dati di bilancio. Una maggior possibilità di confronto e valutazione potrà aversi con l'avvio del nuovo ordinamento finanziario e contabile, che impone regole omogenee agli enti per assicurare una contabilità economica e, in particolare, una leggibilità dei loro bilanci secondo centri di spesa.

#### **1.4 Verifica della solidità finanziaria di un ente**

Ricordiamo, infine, il nuovo interesse verso gli enti locali sviluppatosi da parte degli istituti di credito, interesse che ha dato origine a nuovi confronti tra enti<sup>12</sup>. Le iniziative di *project finance* assunte dagli enti si stanno infatti sempre più diffondendo, così come l'interesse per emissioni obbligazionarie locali: gli istituti di credito vedono crescere la necessità di un'approfondita conoscenza degli enti locali in genere; si sono così sviluppate ulteriori analisi e confronti di finanza locale.

In conclusione. Il valore assunto da un indicatore è un'informazione molto sintetica, e relativa a un determinato aspetto o fenomeno della gestione di un ente. Il confronto tra entità complesse e multifunzionali come gli enti locali, basato su pochi indicatori finanziari usati senza le necessarie cautele, dovute all'interpretazione dei valori, e senza i necessari collegamenti con altri fatti gestionali, non può fornire all'analista che informazioni molto povere o nulle.

Una pratica più corretta del confronto richiede semmai una chiara definizione degli obiettivi che ci si pone, e la ricerca del metodo più opportuno, con o senza indicatori, che possa fornire una risposta.

<sup>12</sup> Ad esempio quello condotto da R. Fazioli per Nomisma-Tamburini & Associati, *Analisi comparata dei bilanci degli enti locali italiani. I comuni capoluogo di regione*.





## UN CONFRONTO TRA ENTI SU VINCOLI, SCELTE, PERFORMANCE

L'obiettivo di questo lavoro è duplice. In primo luogo si vogliono dimostrare le relazioni tra i vari aspetti relativi alla vita amministrativa di un ente e rispetto alla storia dell'ente stesso. Verranno così considerati sia elementi relativi agli ultimi 4 anni, sia elementi risalenti al 1981: 16 anni sono un lasso di tempo enorme, spesso di scarso interesse per il comune cittadino, per l'elettore, per l'amministratore o per il funzionario, ma possono essere un periodo molto più breve in merito alla vita amministrativa di un ente e alla sua evoluzione. In secondo luogo si vuole sperimentare un metodo atto a una migliore interpretazione dei dati finanziari di amministrazioni comunali non troppo dissimili, che non incorra nei limiti sopra citati.

Il raffronto viene svolto sui comuni piemontesi superiori a 15.000 abitanti<sup>13</sup>. In questa prima sperimentazione i dati usati sono prevalente-

<sup>13</sup> Si tratta degli enti che l'IRES da tempo analizza annualmente in sede di "Osservatorio sulla finanza locale". Si vedano i capitoli specifici sulla Pubblica Amministrazione locale nelle *Relazioni sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte* (nelle edizioni dal 1986 al 1994; le edizioni 1995 e 1996, a carattere monografico, non hanno riportato questa analisi); si veda anche il primo numero di questa collana sul federalismo fiscale in Piemonte (*La finanza comunale dopo il d.lgs. 504/92*, Working Paper, n. 109, 1994).

mente finanziari, e relativi al periodo che va dal 1981 a oggi. Gli indicatori scelti sono relativamente semplici e accessibili, in quanto tratti dai certificati dei bilanci consuntivi; per il solo 1997 si sono utilizzati alcuni valori ricavati dai certificati di preventivo.

Con questo confronto si tenterà di dar conto di alcuni vincoli cui sono soggetti gli enti locali, di alcune loro scelte, di alcuni risultati ottenuti. L'autonomia di scelta risulta fortemente vincolata dalla normativa inerente le risorse finanziarie disponibili, la modifica quantitativa delle piante organiche, le modalità di offerta di alcuni servizi, le scelte tariffarie. L'evoluzione delle entrate nel corso degli anni Ottanta è stata in larga misura sottratta alle scelte locali e determinata annualmente dai provvedimenti di finanziamento del Ministero dell'Interno (§ 1). La politica statale peraltro ha fornito anche opportunità: per alcuni comuni le risorse statali negli anni Ottanta sono cresciute. In ogni caso sia i vincoli che le opportunità sono spesso sottratti al controllo da parte del singolo ente.

In secondo luogo si forniranno indicatori che testimonino di alcune scelte rilevanti fatte dei singoli enti: l'espansione o la contrazione del personale, l'uso delle leve tributaria e tariffaria locali disponibili, gli investimenti in opere pubbliche, le modalità gestionali di alcuni servizi pubblici locali.

Infine si offriranno alcuni semplici e tradizionali indicatori di gestione: composizione della spesa corrente (§ 3), indicatori di gestione finanziaria, di efficienza, di intensità di intervento. Pertanto si confronteranno gli indicatori di gestione solo dopo aver comparato alcuni vincoli e alcune scelte. Questo non significa che quei vincoli e quel tipo di scelte siano la causa o comunque stiano alla base dei risultati analizzati. Però nemmeno si può escludere che un legame vi sia: amministratori e funzionari locali potranno valutare l'esistenza e la forza di quel legame.

Si tratta, quindi, di un raffronto sperimentale. Mira non tanto a giudicare gli enti posti a confronto, quanto a individuare i molti elementi che incidono loro prestazioni, e quindi sui riflessi finanziari delle stesse. La natura sperimentale del confronto, e l'impiego di pochi documenti finanziari degli enti, non impedisce ulteriori approfondimenti mirati, e può semmai stimolare la richiesta di analisi integrative o correttive.

## **2.1 Vincoli e opportunità (1981-1995)**

Tra i vari vincoli alle scelte delle amministrazioni locali – nel tipo di interventi e politiche e nelle scelte gestionali e produttive – uno è costituito dalla consistenza delle risorse finanziarie e dalla loro evoluzione nel tempo. Quando si confrontano le performance degli enti questo vincolo va considerato, perché non ha inciso in modo uguale per tutti, nemmeno per quelli simili.

### **2.1.1 L'eredità del passato**

Il primo vincolo analizzato è l'eredità del passato, in termini di consistenza delle risorse finanziarie trasferite dallo stato alla fine degli anni Settanta (con la chiusura del periodo “turbolento” della finanza locale, si veda l'Appendice 1 per maggiori dettagli). Le spettanze di ogni ente furono la risultante di più elementi e fenomeni, taluni a responsabilità locale, altri invece no. Decisivo fu il gettito dei tributi che vennero soppressi dalla riforma tributaria, cioè dell'imposta di famiglia, ma determinanti furono anche le politiche di spesa attuate dagli enti in quel decennio, che vennero congelate nel trasferimento statale (i decreti “Stammati”) e con l'obbligo di pareggio del bilancio.

Il valore pro capite del trasferimento statale erogato nel 1981 risultò molto variabile. I trasferimenti avevano valori pro capite più bassi in città relativamente più piccole e meno urbanizzate; il contrario in contesti a elevata urbanizzazione.

### **2.1.2 La perequazione e i tagli degli anni Ottanta**

Quella variabilità nelle risorse pro capite fu alla base di una politica seguita dal Ministero dell'Interno per tutti gli anni Ottanta, volta a livellare i valori pro capite del trasferimento ai comuni. Tale politica fu accompagnata, a partire dal 1986, da una riduzione costante dei fondi complessivi che il Ministero erogò agli enti locali, per lo più in sede di provvedimenti legislativi di fine anno.

Nel decennio i trasferimenti crebbero per quegli enti con valori pro capite più bassi, e si ridussero invece nei centri urbani dove il valore iniziale era elevato. Talvolta (Collegno, Grugliasco, Rivoli, Orbassano,

**Tab. 1 Le risorse finanziarie di fonte statale: 1981 (valori pro capite in migliaia di lire)**

	popolazione 1981	trasferimenti statali totali 1981 pro capite	spesa corrente totale 1981 pro capite
Borgosesia	15.963	124	189
Cossato	15.913	110	153
Omegna	16.423	123	268
Arona	16.372	118	275
Saluzzo	16.490	116	263
Ciriè	18.984	139	220
Beinasco	18.393	173	297
Domodossola	20.317	103	276
Savigliano	18.693	93	220
Borgomanero	19.440	110	184
Acqui Terme	21.736	179	283
Orbassano	18.082	202	301
Valenza	22.606	238	442
Mondovì	22.262	169	257
Fossano	23.459	102	225
Chivasso	26.650	177	279
Ivrea	27.638	318	388
Carmagnola	24.187	101	163
Bra	26.411	182	246
Tortona	29.232	174	349
Alba	31.372	97	272
Venaria	26.584	181	241
Verbania	32.744	230	331
Chieri	30.960	187	316
Pinerolo	36.340	192	294
Casale Monferrato	41.787	194	334
Grugliasco	34.572	124	326
Nichelino	44.311	163	259
Settimo Torinese	44.210	133	219
Collegno	46.578	189	294
Biella	53.714	161	303
Vercelli	52.488	314	377
Rivoli	49.543	202	274
Cuneo	55.875	199	395
Moncalieri	64.035	126	222
Asti	77.681	311	456
Alessandria	100.523	249	342
Novara	102.086	255	352
Torino	1.117.154	493	651
valore medio		181	296

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto consuntivo 1981.

**Tab. 2 La dinamica della popolazione**

	<b>1981</b>	<b>1991</b>	variazione tra i censimenti	<b>1995</b>	variazione 1995/1991
Borgosesia	15.963	14.564	- 9%	14.440	- 1%
Cossato	15.913	15.329	- 4%	15.259	0%
Omegna	16.423	15.355	- 7%	15.399	0%
Arona	16.372	15.525	- 5%	15.143	- 2%
Saluzzo	16.490	15.829	- 4%	15.708	- 1%
Ciriè	18.984	18.129	- 5%	18.130	0%
Beinasco	18.393	18.715	2%	18.537	- 1%
Domodossola	20.317	18.853	- 7%	18.911	0%
Savigliano	18.693	18.949	1%	19.230	1%
Borgomanero	19.440	19.155	- 1%	19.406	1%
Acqui Terme	21.736	20.277	- 7%	20.017	- 1%
Orbassano	18.082	20.468	13%	21.398	5%
Valenza	22.606	20.992	- 7%	20.948	0%
Mondovì	22.262	21.910	- 2%	22.039	1%
Fossano	23.459	23.358	0%	23.356	0%
Chivasso	26.650	24.453	- 8%	24.409	0%
Ivrea	27.638	24.546	- 11%	25.002	2%
Carmagnola	24.187	24.662	2%	24.875	1%
Bra	26.411	27.189	3%	27.120	0%
Tortona	29.232	27.273	- 7%	26.908	- 1%
Alba	31.372	29.150	- 7%	29.630	2%
Venaria	26.584	30.442	15%	33.221	9%
Verbania	32.744	30.525	- 7%	30.155	- 1%
Chieri	30.960	31.123	1%	32.145	3%
Pinerolo	36.340	35.112	- 3%	34.833	- 1%
Casale Monferrato	41.787	38.145	- 9%	37.943	- 1%
Grugliasco	34.572	40.575	17%	40.814	1%
Nichelino	44.311	44.068	- 1%	44.451	1%
Settimo Torinese	44.210	45.409	3%	47.820	5%
Collegno	46.578	47.192	1%	47.374	0%
Biella	53.714	48.277	- 10%	48.303	0%
Vercelli	52.488	48.597	- 7%	48.531	0%
Rivoli	49.543	51.884	5%	52.548	1%
Cuneo	55.875	55.568	- 1%	54.878	- 1%
Moncalieri	64.035	58.433	- 9%	58.789	1%
Asti	77.681	72.384	- 7%	73.500	2%
Alessandria	100.523	90.475	- 10%	89.196	- 1%
Novara	102.086	102.473	0%	102.219	0%
Torino	1.117.154	961.916	- 14%	923.106	- 4%
valore medio			- 3%		0%

Fonte: Elaborazione su dati censuari. I valori 1995 sono tratti dai certificati di conto consuntivo 1995.

**Tab. 3 Risorse finanziarie di fonte statale: dinamica 1981-1995 (in migliaia di lire)**

	trasferimenti statali totali 1981 pro capite	variazione reale* 1993/1981	trasferimenti statali totali 1993 pro capite	variazione reale 1995/1993	risorse statali totali 1995 pro capite
Borgosesia	124	23%	475	- 17%	418
Cossato	110	23%	426	- 8%	417
Omegna	123	- 8%	446	- 74%	122
Arona	118	10%	390	- 63%	153
Saluzzo	116	21%	506	- 5%	507
Ciriè	139	8%	449	- 10%	430
Beinasco	173	7%	514	- 12%	479
Domodossola	103	0%	613	- 17%	538
Savigliano	93	30%	454	- 13%	420
Borgomanero	110	34%	427	- 7%	419
Acqui Terme	179	- 6%	576	- 15%	519
Orbassano	202	- 11%	505	- 16%	449
Valenza	238	- 7%	676	- 11%	639
Mondovì	169	19%	585	- 25%	464
Fossano	102	42%	412	- 5%	417
Chivasso	177	- 11%	487	7%	554
Ivrea	318	- 34%	679	- 17%	595
Carmagnola	101	57%	458	- 14%	419
Bra	182	0%	506	- 9%	491
Tortona	174	22%	648	- 15%	586
Alba	97	5%	599	- 10%	572
Venaria	181	- 9%	407	- 3%	419
Verbania	230	- 12%	616	- 11%	579
Chieri	187	- 24%	473	- 9%	459
Pinerolo	192	- 15%	538	- 10%	513
Casale Monferrato	194	- 1%	597	- 21%	501
Grugliasco	124	- 25%	474	- 8%	463
Nichelino	163	- 3%	542	- 12%	505
Settimo Torinese	133	1%	473	- 6%	471
Collegno	189	- 14%	523	- 8%	510
Biella	161	- 13%	549	- 13%	505
Vercelli	314	- 27%	709	- 14%	647
Rivoli	202	- 18%	465	- 9%	448
Cuneo	199	- 22%	578	- 1%	607
Moncalieri	126	4%	523	14%	633
Asti	311	- 24%	724	- 10%	688
Alessandria	249	- 16%	663	- 13%	615
Novara	255	- 19%	633	- 4%	642
Torino	493	- 46%	988	- 20%	841
media	181	- 1%	546	- 13%	504
c.v.	0,44		0,21		0,25

\* Calcolata con il deflatore del PIL.

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto consuntivo 1981/1993/1995.

Venaria, Chieri) il taglio progressivo delle risorse statali si accompagnò a una crescita della popolazione residente; alcuni comuni videro invece crescere le risorse nonostante la diminuzione della popolazione residente (Borgosesia, Cossato, Saluzzo, Mondovì, Borgomanero, Arona).

Così, nel 1993 la variabilità del trasferimento pro capite risulta diminuita (il coefficiente di variazione<sup>14</sup> passa da 0,40 nel 1981 a 0,21), con riduzioni reali dei trasferimenti fino al 46%.

### 2.1.3 L'avvento dell'ICI e dei fabbisogni obiettivi

Dal 1994 viene attribuito ai comuni l'intero gettito dell'ICI, con la contestuale facoltà di determinare l'aliquota d'imposta. Il margine di autonomia concesso alla scelta delle amministrazioni per il 1994 e 1995 era molto limitato; successivamente è stato lievemente ampliato e se ne prevede un ulteriore aumento. A tutt'oggi, comunque, molti comuni non conoscono con precisione chi sono i propri contribuenti ICI: ad esempio in quale misura il proprio gettito derivi da immobili abitati da residenti proprietari o affittuari, oppure da fabbricati a uso artigianale o industriale, oppure da esercizi commerciali e studi professionali. Inoltre, la determinazione della base imponibile è largamente sottratta al controllo locale, in quanto il valore dipende sia dagli estimi catastali che dal livello di aggiornamento degli Uffici Tecnici Erariali<sup>15</sup>.

In ogni caso si tratta di una situazione in rapida evoluzione: ad esempio sono previste nuove competenze ai comuni in materia di catasto urbano, sia nell'aggiornamento delle rendite che nella gestione degli uffici. Quanto più i comuni si attrezzeranno in materia, tanto maggiori saranno i loro benefici in termini di gettito tributario recuperato, nonché di rapporti con i livelli superiori di governo, anch'essi coinvolti dal decentramento amministrativo dell'urbanistica e del catasto.

Enfatizzare molto le differenze negli indici di autonomia tributaria tra comuni è quindi scorretto, ad esempio in un raffronto tra Nord e Sud: infatti, quanto maggiore era il potenziale ICI "teorico", tanto mag-

<sup>14</sup> Misura statistica della variabilità di una serie di valori attorno alla propria media aritmetica.

<sup>15</sup> Peraltro su entrambi i fattori alcuni enti locali hanno iniziato a prendere iniziative.

**Tab. 4 Dinamica delle risorse statali e delle spese (valori assoluti in milioni di lire)**

	1981		1993		1995		
	<i>spese correnti</i>	<i>trasferimenti dallo Stato</i>	<i>spese correnti</i>	<i>trasferimenti dallo Stato</i>	<i>spese correnti</i>	<i>trasferimenti dallo Stato</i>	<i>gettito ICI obbligatorio</i>
Borgosesia	3.021	1.974	11.438	6.916	12.591	3.621	3.133
Cossato	2.432	1.865	11.757	6.526	13.557	4.197	2.839
Omegna	4.397	2.623	13.589	6.850	15.241	4.676	3.555
Arona	4.502	1.935	11.446	6.059	n.d.	n.d.	3.770
Saluzzo	4.345	2.324	15.493	8.004	16.965	5.131	3.710
Ciriè	4.183	2.646	15.339	8.139	16.375	4.918	3.881
Beinasco	5.454	3.175	15.990	9.628	16.475	5.682	4.264
Domodossola	5.611	4.046	17.335	11.559	18.581	8.393	4.181
Savigliano	4.114	2.321	16.490	8.604	n.d.	n.d.	3.801
Borgomanero	3.575	2.136	15.097	8.171	16.155	4.863	4.024
Acqui Terme	6.153	4.359	20.047	11.679	21.760	7.742	3.765
Orbassano	5.446	4.087	18.363	10.330	18.985	5.830	4.507
Valenza	9.996	5.381	31.237	14.186	n.d.	n.d.	5.396
Mondovì	5.723	3.771	20.879	12.822	22.077	6.564	7.012
Fossano	5.279	2.384	20.362	9.629	n.d.	n.d.	4.672
Chivasso	7.430	4.710	18.505	11.898	22.963	9.773	4.148
Ivrea	10.714	8.800	32.684	16.656	31.863	9.333	6.910
Carmagnola	3.952	2.531	19.731	11.304	23.073	8.122	3.686
Bra	6.500	4.818	26.710	13.758	27.435	9.792	4.852
Tortona	10.193	5.099	32.760	17.661	30.604	11.705	6.037
Alba	8.525	5.856	31.926	17.462	33.350	11.590	7.173
Venaria	6.416	4.809	26.651	12.391	26.048	8.689	5.272
Verbania	10.823	7.527	37.605	18.797	36.480	n.d.	6.480
Chieri	9.776	6.765	29.844	14.722	30.452	9.403	7.170
Pinerolo	10.675	7.846	30.108	18.878	32.298	12.468	7.037
Casale M.to	13.977	8.112	38.334	22.772	39.423	13.980	6.846
Grugliasco	11.256	8.943	34.151	19.214	38.248	12.740	7.545
Nichelino	11.491	8.615	39.366	23.864	41.098	15.547	8.871
Settimo T.se	9.683	7.441	38.991	21.458	40.927	16.334	7.449
Collegno	13.672	10.098	39.350	24.682	40.741	n.d.	8.022
Biella	16.267	10.654	58.939	26.509	60.867	14.012	13.697
Vercelli	19.797	16.500	62.132	34.469	64.756	23.504	10.242
Rivoli	13.578	10.340	43.913	24.132	46.224	13.059	13.372
Cuneo	22.055	14.400	61.400	32.111	61.927	23.831	13.843
Moncalieri	14.232	10.338	50.392	30.585	57.000	21.103	19.555
Asti	35.411	24.157	91.544	52.412	96.447	42.886	10.460
Alessandria	34.350	25.000	106.814	59.944	99.104	43.577	17.988
Novara	35.940	28.228	122.720	64.848	122.921	50.630	22.070
Torino	727.662	619.690	1.506.893	949.936	1.543.625	584.940	326.813

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto consuntivo 1981/1993/1995.



giore è stata la sostituzione del gettito ICI effettivo con trasferimenti finanziari statali. Ma l'ampiezza di quel potenziale ICI non dipendeva da scelte locali se non per l'aliquota d'imposta scelta – eccedente quella obbligatoria del 4 per mille – e per pochi altri elementi. Semmai, le scelte locali determineranno i futuri gettiti ICI connessi alle politiche volte ai nuovi insediamenti residenziali, produttivi o commerciali.

Nelle tabelle qui proposte si separa pertanto la componente di ICI “obbligatoria”, che va considerata parte delle risorse statali.

La tabella 5 illustra invece il futuro dei trasferimenti statali ai comuni e fa riferimento al meccanismo vigente nel 1995. Al termine del periodo di riequilibrio, il trasferimento ordinario sarà una quota dei fabbisogni standardizzati. Questi verranno determinati triennialmente con il metodo dei determinanti di spesa, e corretti in relazione a certe condizioni (degrado, comuni capoluogo, rigidità dei costi nei piccoli comuni<sup>16</sup>). Ricordiamo che tale parte ordinaria del trasferimento non segue la dinamica dei prezzi.

Il valore pro capite dei fabbisogni ha una discreta variabilità, che deriva dai diversi valori che hanno i determinanti di spesa nei vari comuni. Ad esempio, la forte differenza tra Ivrea (334.000 lire pro capite) e Carmagnola e Fossano, in parte va ascritta alla dimensione territoriale. Altro determinante di peso è il numero di abitanti in età scolare.

Una conclusione. Una quota consistente delle risorse finanziarie che ogni comune si trova oggi ad amministrare deriva da un insieme di cause, alcune remote (la sostituzione, negli anni Settanta, del gettito dei tributi locali con trasferimenti statali), alcune derivanti da scelte locali (l'indebitamento fatto negli anni Settanta, i mutui accesi negli anni Ottanta); alcune derivanti da elementi casuali (i diversi valori delle rendite catastali e, quindi, i diversi margini di manovra delle entrate attraverso l'ICI); alcune derivanti da criteri obiettivi di riparto delle risorse pubbliche (il nuovo trasferimento statale ordinario e quello perequativo).

<sup>16</sup> Queste due ultime condizioni non erano ancora prescritte per i fabbisogni del 1995, riportati nella tabella 5.

**Tab. 5 I fabbisogni standardizzati degli enti per il 1995**

	valore assoluto (milioni)	valore pro capite (migliaia)	fabbisogni 1995 / risorse statali	gettito ICI 1995 / fabbisogni	fabbisogni / spese 1995
Borgosesia	4.884	306,0	72%	64%	39%
Cossato	5.304	333,3	75%	54%	39%
Omegna	4.859	295,9	59%	73%	32%
Arona	4.977	304,0	n.d.	75%	n.d.
Saluzzo	6.696	406,1	76%	55%	39%
Ciriè	6.102	321,4	69%	64%	37%
Beinasco	6.365	346,0	64%	67%	39%
Domodossola	5.916	291,2	47%	71%	32%
Savigliano	8.562	458,0	n.d.	44%	n.d.
Borgomanero	7.577	389,8	85%	53%	47%
Acqui Terme	5.453	250,9	47%	69%	25%
Orbassano	9.612	531,6	93%	47%	51%
Valenza	8.061	356,6	n.d.	67%	n.d.
Mondovì	11.793	529,7	87%	59%	53%
Fossano	13.135	559,9	n.d.	36%	n.d.
Chivasso	10.287	386,0	74%	40%	45%
Ivrea	9.230	333,9	57%	75%	29%
Carmagnola	12.296	508,4	104%	30%	53%
Bra	12.321	466,5	84%	39%	45%
Tortona	12.644	432,5	71%	48%	41%
Alba	11.703	373,1	62%	61%	35%
Venaria	10.961	412,3	79%	48%	42%
Verbania	12.222	373,3	n.d.	53%	34%
Chieri	12.239	395,3	74%	59%	40%
Pinerolo	13.598	374,2	70%	52%	42%
Casale Monferrato	15.269	365,4	73%	45%	39%
Grugliasco	15.794	456,8	78%	48%	41%
Nichelino	15.942	359,8	65%	56%	39%
Settimo Torinese	17.538	396,7	74%	42%	43%
Collegno	16.583	356,0	n.d.	48%	41%
Biella	17.617	328,0	64%	78%	29%
Vercelli	19.276	367,2	57%	53%	30%
Rivoli	18.792	379,3	71%	71%	41%
Cuneo	23.317	417,3	62%	59%	38%
Moncalieri	20.644	322,4	51%	95%	36%
Asti	36.008	463,5	67%	29%	37%
Alessandria	47.245	470,0	77%	38%	48%
Novara	52.761	516,8	73%	42%	43%
Torino	585.543	524,1	64%	56%	38%

Fonte: Decreto Ministero dell'Interno 23 settembre 1995, pubbl. sul Suppl. ordinario n. 64 G.U. del 30 maggio 1995.

**Tab. 6 Gli elementi dell'ICI (valori assoluti in milioni)**

	detrazione fatta da trasferimenti statali (ICI 4°/oo - INVIM)	gettito ICI obbligatorio 4°/oo	aliquota ICI 1995	gettito ICI previsto 1995	gettito ICI accertato 1995	gettito per punto millesimale (£ milioni)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Borgosesia	2.473	3.133	5,3	4.400	4.659	879
Cossato	2.197	2.839	5,5	4.200	4.453	810
Omegna	1.873	3.555	5,8	4.010	4.010	691
Arona	2.383	3.770	4,8	4.054	n.d.	n.d.
Saluzzo	2.899	3.710	4,5	4.350	4.366	970
Ciriè	2.884	3.881	5	5.495	5.145	1.029
Beinasco	3.288	4.264	5	5.150	5.000	1.000
Domodossola	1.760	4.181	5,5	4.120	4.000	727
Savigliano	2.638	3.801	5,8	5.630	n.d.	n.d.
Borgomanero	3.169	4.024	5,2	5.420	5.617	1.080
Acqui Terme	2.788	3.765	5,7	5.844	5.810	1.019
Orbassano	3.359	4.507	4,75	5.690	5.711	1.202
Valenza	4.103	5.396	6	8.000	n.d.	n.d.
Mondovì	3.600	7.012	5	6.340	6.441	1.288
Fossano	3.419	4.672	5,3	6.819	n.d.	n.d.
Chivasso	3.059	4.148	5	5.540	5.886	1.177
Ivrea	5.264	6.910	5,2	9.500	9.161	1.762
Carmagnola	2.202	3.686	5	4.800	5.159	1.032
Bra	3.551	4.852	5	6.100	6.130	1.226
Tortona	4.272	6.037	4,7	7.734	7.600	1.617
Alba	5.091	7.173	5,35	8.500	8.100	1.514
Venaria	4.058	5.272	5,8	9.200	8.824	1.521
Verbania	3.040	6.480	5,5	7.760	n.d.	n.d.
Chieri	4.879	7.170	5,5	9.100	8.491	1.543
Pinerolo	5.549	7.037	5,2	9.070	9.002	1.731
Casale Monferrato	5.132	6.846	5,5	9.455	9.450	1.718
Grugliasco	6.038	7.545	5	10.800	10.625	2.125
Nichelino	6.704	8.871	5,3	9.200	10.024	1.891
Settimo Torinese	5.065	7.449	6	11.300	11.322	1.887
Collegno	5.038	8.022	4,8	9.600	n.d.	n.d.
Biella	10.351	13.697	5,5	18.480	19.746	3.590
Vercelli	7.924	10.242	5	13.900	14.228	2.846
Rivoli	10.184	13.372	4	12.038	13.295	3.324
Cuneo	9.883	13.843	5,3	14.840	14.590	2.753
Moncalieri	15.876	19.555	5,5	20.350	20.354	3.701
Asti	6.910	10.460	5	14.000	13.525	2.705
Alessandria	12.033	17.988	4	18.500	18.982	4.745
Novara	15.163	22.070	4,9	26.200	26.216	5.350
Torino	224.373	326.813	6	465.000	461.500	76.917

Fonti: (1) e (2) dati Ministero dell'Interno; (3) e (4) certificati di conto preventivo 1995; (5) certificati di conto consuntivo 1995; (6) elaborazioni su (5) e (3).

**Tab. 7 L'effetto dell'ICI (valori assoluti in milioni)**

	entrate tributarie 1993	entrate tributarie 1995	variazione entrate tributarie 1995/1993	variazione entrate tributarie al netto ICI obblig.	variazione risorse statali	variazione spese correnti
Borgosesia	4.055	8.514	110%	49%	- 2%	10%
Cossato	4.282	8.340	95%	43%	8%	15%
Omegna	4.732	8.173	73%	33%	20%	12%
Arona	4.337	8.042	85%	30%	n.d.	n.d.
Saluzzo	6.130	8.657	41%	- 6%	10%	10%
Ciriè	5.648	8.957	59%	8%	8%	7%
Beinasco	6.532	8.752	36%	- 14%	3%	3%
Domodossola	5.446	8.866	63%	30%	9%	7%
Savigliano	7.189	9.625	34%	- 3%	n.d.	n.d.
Borgomanero	6.714	10.742	60%	13%	9%	7%
Acqui Terme	7.690	12.146	65%	29%	- 1%	9%
Orbassano	5.444	9.970	83%	21%	0%	3%
Valenza	8.914	15.237	71%	25%	n.d.	n.d.
Mondovì	7.032	12.300	75%	24%	6%	6%
Fossano	7.315	12.250	67%	21%	n.d.	n.d.
Chivasso	6.768	10.425	54%	9%	17%	24%
Ivrea	12.541	17.642	41%	- 1%	- 2%	- 3%
Carmagnola	8.565	11.020	29%	3%	4%	17%
Bra	9.102	13.119	44%	5%	6%	3%
Tortona	9.679	14.995	55%	11%	0%	- 7%
Alba	14.028	17.235	23%	- 13%	7%	4%
Venaria	12.986	15.253	17%	- 14%	13%	- 2%
Verbania	12.869	16.670	30%	6%	n.d.	- 3%
Chieri	10.510	16.294	55%	9%	8%	2%
Pinerolo	8.256	15.704	90%	23%	3%	7%
Casale Monferrato	11.317	19.729	74%	29%	- 9%	3%
Grugliasco	11.082	20.474	85%	30%	6%	12%
Nichelino	9.729	17.226	77%	8%	2%	4%
Settimo Torinese	19.086	21.231	11%	- 15%	11%	5%
Collegno	12.414	19.064	54%	13%	n.d.	4%
Biella	25.164	38.901	55%	13%	5%	3%
Vercelli	22.258	31.520	42%	6%	- 2%	4%
Rivoli	13.998	27.322	95%	22%	10%	5%
Cuneo	23.622	31.779	35%	- 7%	17%	1%
Moncalieri	16.143	33.391	107%	9%	33%	13%
Asti	25.893	37.771	113%	19%	5%	2%
Alessandria	34.577	45.003	30%	- 5%	3%	- 7%
Novara	39.489	56.140	42%	4%	12%	0%
Torino	471.758	724.148	54%	6%	- 4%	2%
valore medio			60%	12%	6%	5%

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto consuntivo 1993 e 1995.

## 2.2 Alcune scelte (1981-1995)

Dopo i vincoli e le opportunità ci si è proposti di osservare alcune scelte effettuate dagli enti. Sono scelte che hanno una diretta ripercussione sui dati di bilancio, in particolar modo sulla spesa. Ovviamente alcune scelte possono anche essere collegate con l'andamento delle risorse finanziarie disponibili, diminuite in certe città, cresciute in altre.

Una prima scelta concerne le modalità di fornitura di alcuni servizi di tipo imprenditoriale che possono venire gestiti attraverso forme che comportano più o meno oneri – o nessun onere – a carico del bilancio comunale (ad esempio, la concessione a terzi dell'acquedotto, la dismissione delle farmacie e delle case di riposo comunali).

Un'altra opzione importante è la politica delle assunzioni. Da tempo disposizioni nazionali, comprese le ultime leggi finanziarie, richiedono alle amministrazioni pubbliche politiche volte al contenimento delle spese in genere, e di quelle inerenti il personale in particolare. Si ricorda che i margini di manovra del bilancio comunale si assottigliano al crescere delle spese incompressibili, quali personale e servizio del debito pregresso, fenomeno colto dagli indici di *rigidità del bilancio*.

Infine si daranno elementi su altri due tipi di scelte locali in grado di influenzare il volume di spesa complessivo. Si darà conto dell'accensione o meno di mutui a scopo di investimento dopo il 1986, quando tali mutui diventarono progressivamente più onerosi; in secondo luogo, si metteranno in evidenza i gettiti di imposte e tariffe locali.

### 2.2.1 La produzione di servizi di tipo imprenditoriale

Modifiche nelle forme gestionali e ricorso ad operatori privati sono fenomeni diffusisi negli anni Ottanta e Novanta. L'obiettivo è stato in genere quello di ridurre i costi e gli oneri amministrativi connessi alla produzione dei servizi, talvolta quello di ottenere liquidità per far fronte a esigenze contingenti, come la riduzione di deficit accumulati o il finanziamento di investimenti. Le scelte inerenti al servizio idrico hanno privilegiato la produzione pubblica, anche se attraverso aziende speciali e consorzi. La tabella 8 mostra che su 39 enti a confronto ben 24 amministrazioni gestivano in economia l'acquedotto nel 1981, cosa che non

**Tab. 8 La produzione in proprio dei servizi di acquedotto**

	in economia		forma gestionale attuale (se non è in economia)
	nel 1981	nel 1997	
Borgosesia	sì	sì	–
Cossato	sì	sì	–
Omegna	sì	sì	–
Arona	sì	–	consorzio
Saluzzo	sì	sì	–
Ciriè	–	–	consorzio
Beinasco	–	–	azienda speciale
Domodossola	–	–	impresa privata
Savigliano	sì	–	impresa privata
Borgomanero	–	–	consorzio
Acqui terme	sì	–	impresa privata
Orbassano	sì	–	impresa privata
Valenza	sì	–	azienda speciale
Mondovì	sì	sì	–
Fossano	sì	–	impresa privata
Chivasso	sì	–	impresa privata
Ivrea	sì	sì	–
Carmagnola	sì	–	impresa privata
Bra	–	–	impresa privata
Tortona	sì	–	azienda speciale
Alba	sì	sì	–
Venaria	–	–	azienda speciale
Verbania	sì	–	consorzio
Chieri	–	–	consorzio
Pinerolo	–	–	azienda speciale
Casale Monferrato	sì	–	azienda speciale
Grugliasco	–	–	azienda speciale
Nichelino	–	–	impresa privata
Settimo Torinese	–	–	azienda speciale
Collegno	sì	–	azienda speciale
Biella	sì	sì	–
Vercelli	–	–	azienda speciale
Rivoli	sì	–	consorzio
Cuneo	sì	sì	–
Moncalieri	–	–	impresa privata
Asti	sì	–	azienda speciale
Alessandria	–	–	azienda speciale
Novara	sì	sì	–
Torino	–	–	azienda speciale

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1981 e 1997 e verifica diretta.

risulta più nel 1997: infatti in 14 comuni la produzione è stata dismessa a favore di 5 aziende speciali, 3 consorzi e di 6 imprese private (in concessione). Allo stesso modo, su 19 amministrazioni che disponevano di proprie farmacie comunali nel 1981, ne rimangono 12 nel 1997<sup>17</sup>.

### 2.2.2 Il personale

Per quanto riguarda il personale dipendente, negli enti è prevalsa, dal 1986 a oggi, una politica di riduzione degli organici. In alcuni casi la riduzione è stata forte, in parallelo a una altrettanto consistente riduzione nei trasferimenti statali. In altri il parallelismo non si è verificato, ad esempio perché la riduzione negli organici è avvenuta in presenza di una spesa corrente complessiva costante: si può interpretare ciò come una ristrutturazione delle modalità dell'intervento comunale. Infine, in alcuni enti il personale è aumentato, con un parallelo aumento della spesa corrente complessiva, nonché dei trasferimenti statali.

Le amministrazioni piemontesi rivelano, nel confronto con le amministrazioni di dimensioni simili di altre regioni del Nord, un maggior ricorso al personale dipendente rispetto ad altre modalità di intervento quali l'acquisto di servizi. Ciò si ricava dal peso delle retribuzioni sui bilanci correnti: il 34% in Piemonte<sup>18</sup>, contro il 27% in Lombardia e il 29% in Emilia; tradizionalmente, il peso delle retribuzioni nelle amministrazioni meridionali è superiore: 42% (una conferma riguardante tutte le regioni si trova nell'Appendice 3). La tabella 9 mostra anche la diversa composizione del personale, espressa dal rapporto dirigenti/altri dipendenti e la diversa spesa media per il personale.

### 2.2.3 L'accensione di mutui

Ricordiamo che la possibilità di accendere mutui per finanziare investimenti pubblici, è stata facilitata per i comuni fino al 1985. Ciò grazie al consistente contributo che il Ministero dell'Interno concedeva agli enti per concorrere agli oneri di ammortamento dei mutui accesi.

<sup>17</sup> Per cautela va detto che i dati scontano possibili omissioni nelle fonti, ad esempio la mancata compilazione della parte del certificato che riguarda i servizi produttivi.

<sup>18</sup> Dati relativi ai bilanci consuntivi 1995 dei comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 100.000 abitanti, tratti dall'ultima Relazione annuale della Corte dei Conti.

**Tab. 9 Il personale: consistenza, dinamica, struttura**

	n° dipendenti 1986	n° dipendenti 1997	variazione 1997/1986 %	dipendenti per 1000 abitanti	dipendenti per dirigente (1995)	spesa personale per unità lavoro 1997 (milioni)
Borgosesia	117	96	- 18%	7	94	47,8
Cossato	113	128	13%	8	—	43,5
Omegna	160	137	- 14%	9	n.d.	50,9
Arona	102	111	9%	7	n.d.	44,0
Saluzzo	115	141	23%	9	131	45,0
Ciriè	151	148	- 2%	8	159	45,5
Beinasco	204	158	- 23%	8	156	45,5
Domodossola	252	173	- 31%	9	176	50,5
Savigliano	128	147	15%	8	n.d.	45,5
Borgomanero	119	129	8%	7	n.d.	47,6
Acqui Terme	197	185	- 6%	9	n.d.	44,5
Orbassano	238	178	- 25%	9	54	46,0
Valenza	283	232	- 18%	11	n.d.	55,0
Mondovì	210	225	7%	10	69	44,9
Fossano	172	192	12%	8	n.d.	48,0
Chivasso	223	199	- 11%	8	49	48,2
Ivrea	352	305	- 13%	12	91	48,6
Carmagnola	155	173	12%	7	77	43,3
Bra	223	270	21%	10	43	46,4
Tortona	356	268	- 25%	10	85	47,3
Alba	273	323	18%	11	70	44,4
Venaria	254	233	- 8%	8	37	47,7
Verbania	295	296	0%	10	34	45,9
Chieri	270	238	- 12%	8	n.d.	47,0
Pinerolo	333	311	- 7%	9	36	44,0
Casale Monferrato	481	415	- 14%	11	32	45,7
Grugliasco	678	418	- 38%	10	79	39,8
Nichelino	376	342	- 9%	8	117	44,5
Settimo Torinese	320	346	8%	8	47	46,3
Collegno	453	382	- 16%	8	52	46,0
Biella	592	442	- 25%	9	91	49,2
Vercelli	493	379	- 23%	8	53	49,0
Rivoli	396	392	- 1%	8	44	43,5
Cuneo	693	537	- 23%	10	42	50,0
Moncalieri	452	473	5%	8	64	39,9
Asti	1.049	834	- 20%	12	n.d.	51,4
Alessandria	4.096	704	- 83%	8	23	55,1
Novara	1.079	992	- 8%	10	n.d.	54,1
Torino	16.774	13347	- 20%	14	71	51,9
valori medi			- 9%	9	74	47,0

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1986 e 1997 e certificati di conto consuntivo 1995.



Successivamente, il contributo erariale sulle rate di ammortamento dei mutui accesi è drasticamente diminuito, e oggi è dato da un massimale annuale in conto capitale.

I comuni hanno colto quelle opportunità in modo differenziato. Un modo per darne conto è fornito dal valore pro capite del contributo statale erogato effettivamente agli enti a seguito della domanda di contributo formulata. Tale valore è riferito al 1992 e pertanto riguarda i mutui accesi negli Ottanta e precedenti.

#### 2.2.4 Imposte e tariffe locali

Gli enti piemontesi medio-grandi, come già rilevato in passato<sup>19</sup>, mostrano complessivamente un livello di autonomia finanziaria (66%) e tributaria (60%) inferiore rispetto alle amministrazioni di ugual dimensione di Lombardia (70% e 63% rispettivamente) ed Emilia Romagna (75% e 68%); di molto inferiori risultano invece gli indicatori per gli enti meridionali (44% e 41%)<sup>20</sup>.

Peraltro, come detto all'inizio, l'insieme delle entrate derivanti da basi imponibili e fonti locali comprende anche tariffe derivanti da servizi erogati in maniera del tutto disomogenea tra gli enti. Al fine di costruire indicatori che diano conto di scelte effettive compiute dall'ente, dall'insieme delle entrate correnti possono venire escluse le tariffe provenienti da servizi produttivi gestiti in economia (acquedotto, gas, farmacie, ecc.). In tal modo gli indici di autonomia tributaria risulteranno relativi a basi imponibili e cespiti locali più omogenei<sup>21</sup>.

La tabella 11 pone a confronto l'indicatore non corretto di autonomia tributaria con quello ottenuto escludendo le tariffe provenienti da servizi produttivi. Si nota che non tutti gli enti con i maggiori valori, usando l'indice non corretto, mantengono i valori più elevati anche escludendo le tariffe provenienti da servizi produttivi: si vedano Ciriè, Valenza, Fossano.

<sup>19</sup> Si veda IRES, *La finanza comunale dopo il d. lgs. 504*. Working Paper n. 109 (1994).

<sup>20</sup> Dati relativi ai bilanci consuntivi 1995 dei comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 100.000 abitanti, tratti dall'ultima Relazione annuale della Corte dei Conti.

<sup>21</sup> Una correzione diversa consiste nell'includere nell'indicatore la somma algebrica tra entrate dei servizi produttivi e spese connesse, cioè solo gli eventuali utili, oppure le perdite (vedi G. Farneti, *Il sistema degli indicatori negli enti locali*. Torino: Giappichelli, 1997).

**Tab. 10 L'investimento negli anni Ottanta**

	contributo statale 1992 pro capite sugli oneri di ammortamento mutui accesi
Borgosesia	105.000
Cossato	113.000
Omegna	117.000
Arona	79.000
Saluzzo	181.000
Ciriè	108.000
Beinasco	121.000
Domodossola	216.000
Savigliano	135.000
Borgomanero	121.000
Acqui Terme	158.000
Orbassano	99.000
Valenza	245.000
Mondovì	162.000
Fossano	131.000
Chivasso	122.000
Ivrea	168.000
Carmagnola	102.000
Bra	157.000
Tortona	249.000
Alba	217.000
Venaria	92.000
Verbania	190.000
Chieri	146.000
Pinerolo	167.000
Casale Monferrato	211.000
Grugliasco	133.000
Nichelino	113.000
Settimo Torinese	129.000
Collegno	148.000
Biella	129.000
Vercelli	241.000
Rivoli	106.000
Cuneo	171.000
Moncalieri	89.000
Asti	183.000
Alessandria	196.000
Novara	170.000
Torino	275.000
valore medio	153.718

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1992.

**Tab. 11 Diversi concetti di autonomia tributaria**

	autonomia finanziaria	autonomia finanziaria corretta	autonomia tributaria	autonomia tributaria corretta
Borgosesia	75%	73%	70%	70%
Cossato	72%	66%	71%	69%
Omegna	73%	67%	65%	63%
Arona	75%	72%	72%	72%
Saluzzo	75%	70%	67%	63%
Ciriè	75%	69%	73%	73%
Beinasco	70%	67%	68%	67%
Domodossola	59%	53%	55%	55%
Savigliano	74%	70%	72%	72%
Borgomanero	75%	73%	69%	69%
Acqui Terme	71%	65%	66%	64%
Orbassano	74%	68%	70%	66%
Valenza	76%	69%	73%	71%
Mondovì	70%	65%	65%	61%
Fossano	75%	67%	72%	69%
Chivasso	65%	60%	58%	58%
Ivrea	76%	71%	64%	62%
Carmagnola	60%	55%	56%	56%
Bra	69%	65%	59%	57%
Tortona	67%	62%	62%	62%
Alba	67%	64%	63%	63%
Venaria	74%	71%	71%	71%
Verbania	65%	57%	61%	58%
Chieri	75%	70%	71%	67%
Pinerolo	64%	60%	58%	58%
Casale Monferrato	71%	66%	59%	56%
Grugliasco	70%	67%	67%	67%
Nichelino	65%	63%	54%	51%
Settimo Torinese	64%	61%	59%	59%
Collegno	60%	56%	57%	57%
Biella	78%	74%	73%	71%
Vercelli	67%	66%	41%	41%
Rivoli	75%	71%	72%	70%
Cuneo	72%	62%	69%	66%
Moncalieri	74%	71%	73%	73%
Asti	58%	54%	53%	53%
Alessandria	62%	52%	58%	54%
Novara	64%	57%	58%	56%
Torino	62%	58%	57%	57%
valore medio	70%	68%	64%	63%

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997 (più corretto sarebbe stato l'uso dei dati di consuntivo; per avere un dato aggiornato si è preferito l'uso del preventivo).

**Tab. 12 La dinamica dell'autonomia tributaria e tariffaria corretta**

	1986	1991	1997	crescita 1997/1986	pressione tributaria e tariffaria corretta 1997
Borgosesia	34%	34%	70%	36	743
Cossato	36%	38%	69%	33	664
Omegna	25%	36%	63%	37	709
Arona	25%	43%	72%	47	811
Saluzzo	26%	35%	63%	38	732
Ciriè	22%	31%	73%	51	857
Beinasco	30%	34%	67%	37	651
Domodossola	35%	30%	55%	20	614
Savigliano	35%	36%	72%	38	747
Borgomanero	40%	41%	69%	29	697
Acqui Terme	23%	34%	64%	41	805
Orbassano	33%	32%	66%	33	663
Valenza	25%	33%	71%	46	1.163
Mondovì	34%	31%	61%	27	688
Fossano	29%	37%	69%	40	740
Chivasso	25%	37%	58%	33	671
Ivrea	25%	38%	62%	37	962
Carmagnola	30%	39%	56%	26	635
Bra	25%	32%	57%	32	638
Tortona	20%	32%	62%	42	809
Alba	30%	34%	63%	32	790
Venaria	17%	35%	71%	54	766
Verbania	34%	36%	58%	24	758
Chieri	24%	34%	67%	43	742
Pinerolo	24%	29%	58%	34	610
Casale Monferrato	30%	31%	56%	26	652
Grugliasco	30%	30%	67%	37	723
Nichelino	22%	26%	51%	29	516
Settimo Torinese	35%	36%	59%	25	640
Collegno	26%	33%	57%	31	600
Biella	27%	42%	71%	44	948
Vercelli	27%	35%	41%	14	655
Rivoli	29%	35%	70%	41	652
Cuneo	29%	31%	66%	37	817
Moncalieri	23%	31%	73%	50	824
Asti	31%	32%	53%	21	775
Alessandria	31%	33%	54%	23	671
Novara	26%	35%	56%	31	808
Torino	24%	29%	57%	33	1.062
media	28%	34%	63%	35	744
variabilità (c.v.)	0,18	0,11	0,12		

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto consuntivo 1986-1991 e di conto preventivo 1997.

**Tab. 13 Il gettito di alcune entrate tributarie e tariffarie (valori in milioni)**

	ICI	variazione rispetto al 1995	ICIAP	tassa pubblicità	TOSAP	TARSU	tariffe parcheggi
Borgosesia	4.900.000	11%	980.000	170.000	195.000	1.410.000	116.000
Cossato	4.770.000	14%	1.103.000	136.000	260.000	1.432.636	-
Omegna	4.200.000	5%	1.042.000	110.000	290.000	1.932.000	123.000
Arona	5.500.000	36%	1.223.000	200.000	300.000	2.363.650	712.000
Saluzzo	5.075.000	17%	1.110.000	-	550.000	1.880.000	-
Ciriè	7.210.000	31%	900.000	200.000	400.130	2.295.172	-
Beinasco	6.600.000	28%	835.750	150.000	130.000	2.160.000	-
Domodossola	5.000.000	21%	970.000	160.000	252.000	1.909.000	320.000
Savigliano	6.700.000	19%	1.050.000	170.000	335.000	2.560.000	-
Borgomanero	5.900.000	9%	1.210.000	220.000	275.724	2.231.000	133.000
Acqui Terme	6.382.394	9%	1.210.000	147.000	325.000	3.763.054	-
Orbassano	7.200.000	27%	1.000.000	220.000	260.000	1.859.000	-
Valenza	9.000.000	13%	1.740.000	148.000	363.000	3.630.000	-
Mondovì	7.340.000	16%	1.570.000	-	403.000	2.560.000	-
Fossano	7.288.000	7%	1.250.000	158.000	320.000	3.100.000	-
Chivasso	7.170.000	29%	1.100.000	290.000	494.000	1.917.363	300.000
Ivrea	10.855.000	14%	1.600.000	280.000	500.000	3.405.000	-
Carmagnola	6.200.000	29%	1.100.000	-	515.000	2.800.000	-
Bra	7.533.999	24%	1.650.000	170.000	575.000	2.683.000	40.000
Tortona	9.340.000	21%	1.986.000	398.000	769.000	3.910.000	300.000
Alba	10.230.000	20%	2.110.000	360.000	700.000	3.700.000	105.000
Venaria	12.250.000	33%	1.250.000	296.000	560.000	4.000.000	-
Verbania	9.100.000	17%	1.650.000	470.000	580.000	4.800.000	288.758
Chieri	10.800.000	19%	1.500.000	-	300.000	4.300.000	-
Pinerolo	10.550.000	16%	1.700.000	540.000	950.000	2.605.500	-
Casale							
Monferrato	11.325.000	20%	2.268.000	-	430.000	4.488.000	-
Grugliasco	13.100.000	21%	1.480.000	400.000	680.000	5.896.000	-
Nichelino	13.000.000	41%	1.900.000	290.000	500.000	5.045.000	-
Settimo							
Torinese	13.080.000	16%	1.800.000	530.000	535.000	6.600.000	-
Collegno	12.900.000	34%	1.630.000	430.000	730.000	5.541.238	-
Biella	22.160.001	20%	4.000.000	1.151.000	1.355.000	7.635.000	60.000
Vercelli	15.000.000	8%	2.550.000	850.000	1.100.000	7.470.000	300.000
Rivoli	16.035.000	33%	2.303.000	600.000	880.000	7.150.000	110.000
Cuneo	17.844.301	20%	3.600.000	1.170.000	1.490.000	6.787.690	300.000
Moncalieri	24.128.000	19%	2.500.000	850.000	710.000	7.200.000	223.000
Asti	15.750.000	13%	3.900.000	1.200.000	1.595.000	17.200.000	650.000
Alessandria	22.000.000	19%	4.170.000	-	2.302.000	12.152.400	-
Novara	30.500.000	16%	5.020.000	2.000.000	2.503.000	18.685.000	-
Torino	493.000.000	6%	47.000.000	19.000.000	27.900.000	142.000.000	-

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

**Tab. 14 Alcune entrate tributarie e tariffarie: valori pro capite (valore in migliaia)**

	ICI	ICIAP*	tassa pubblicità	TOSAP	TARSU
Borgosesia	307	748	11	12	88
Cossato	300	839	9	16	90
Omegna	256	776	7	18	118
Arona	336	850	12	18	144
Saluzzo	308	752	–	33	114
Ciriè	380	647	11	21	121
Beinasco	359	794	8	7	117
Domodossola	246	702	8	12	94
Savigliano	358	667	9	18	137
Borgomanero	303	691	11	14	115
Acqui Terme	294	638	7	15	173
Orbassano	398	695	12	14	103
Valenza	398	648	7	16	161
Mondovì	330	922	–	18	115
Fossano	311	696	7	14	132
Chivasso	269	768	11	19	72
Ivrea	393	731	10	18	123
Carmagnola	256	723	–	21	116
Bra	285	840	6	22	102
Tortona	320	871	14	26	134
Alba	326	862	11	22	118
Venaria	461	893	11	21	150
Verbania	278	703	14	18	147
Chieri	349	800	–	10	139
Pinerolo	290	642	15	26	72
Casale Monferrato	271	753	–	10	107
Grugliasco	379	808	12	20	171
Nichelino	293	1.093	7	11	114
Settimo Torinese	296	805	12	12	149
Collegno	277	687	9	16	119
Biella	413	869	21	25	142
Vercelli	286	630	16	21	142
Rivoli	324	843	12	18	144
Cuneo	319	1.034	21	27	121
Moncalieri	377	758	13	11	112
Asti	203	745	15	21	221
Alessandria	219	643	–	23	121
Novara	299	776	20	25	183
Torino	441	699	17	25	127
valore medio	321	770	10	18	127

\* Per l'ICIAP il valore assoluto è rapportato al numero di unità locali (i.e. imprese).

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

La tabella 12 mostra la dinamica dell'autonomia tributaria e tariffaria, quella corretta, cioè escludendo le tariffe provenienti da servizi produttivi. Viene messa a confronto la dinamica pre-ICI basandosi su dati di consuntivo del 1986, anno in cui le amministrazioni furono invitate a far leva sui tributi e tariffe locali, e del 1991. I valori sono affiancati dall'indicatore relativo al 1997, che però è tratto dai bilanci di previsione (la cui attendibilità è comunque elevata: si vedano, più oltre, gli indicatori della tabella 22).

Al fine di meglio cogliere le diversità nelle politiche perseguite dagli enti in raffronto, si sono scelte 5 diverse poste di entrata provenienti da tariffe: i proventi dei parcheggi pubblici, quelli degli asili nido (comprensivi dei contributi provenienti dalla Regione), i canoni dell'acquedotto (quando gestito dal comune), i gettito della tassa raccolta rifiuti e quello della TOSAP. Si è quindi posto a confronto il gettito 1991 con quello 1997, quindi a 2 anni dall'impatto dell'ICI e del nuovo sistema di finanziamento.

### 2.3 La politica dei servizi (1997)

In questa sezione si fornisce una panoramica sulla composizione attuale della spesa corrente degli enti. L'analisi è oggi resa più agevole che nel passato dal nuovo modello di certificato del bilancio di previsione, disponibile a partire dal 1997. Il nuovo modello consente una più significativa classificazione delle spese correnti di quanto fosse possibile fino al 1996<sup>22</sup>. Peraltro, essendo il primo anno in cui tale classificazione viene richiesta, va scontato un margine di imprecisione nella esatta attribuzione delle singole poste di spesa, peraltro da tempo ben differenziate in sede di bilancio preventivo vero e proprio. Inoltre cinque comuni hanno utilizzato il vecchio modello – qualitativamente diverso – e ciò ha impedito di inserire i loro dati.

<sup>22</sup> Ad esempio è possibile distinguere le spese per l'istruzione da quelle per la cultura e i bb.cc. prima accorpate; analogamente per spese di servizi a rete, spese a carattere sociale e spese per lo sport e il tempo libero. Vengono inoltre distinte le spese per l'acquisto di beni di consumo e materie prime – connesse alla produzione in economia di un'attività – dalle spese per l'acquisto di servizi prestati da terzi.

Le spese comunali sono state ripartite in quattro aree: 1) fornitura e cura delle infrastrutture di base e dei servizi a rete; 2) funzioni e servizi per l'istruzione e a carattere sociale; 3) fornitura di servizi vari (cultura e beni culturali, sport, turismo, sviluppo economico); 4) funzioni di amministrazione, controllo e servizi connessi (amministrazione generale, polizia locale, cui vengono aggiunte le spese per conto terzi, non comprese nelle spese correnti).

Queste aree possono esprimere alcune grandi opzioni di politica dei servizi: le prime due hanno contenuto qualitativo diverso – l'una rivolta alla funzionalità del contesto urbano, l'altra alla persona – ma con un medesimo carattere di necessità, che invece è meno accentuato nella terza area, che riguarda settori di spesa diversi ma generalmente meno "impellenti". La quarta area in parte svolge una funzione in parte strumentale alle prime tre. Queste considerazioni sulla maggiore o minore necessità delle spese sono di larga massima, e sono fondate sui dati disponibili dei certificati, che presentano una suddivisione del bilancio nelle 12 funzioni di spesa; un'analisi più precisa dovrebbe basarsi perlomeno sulle 60 rubriche di spesa del consuntivo.

Le tabelle esposte evidenziano alcune differenze tra gli enti.

Si potrebbe supporre che enti con valori elevati nelle risorse statali pro capite possano mantenere una pressione tributaria e tariffaria più bassa. In realtà non è così: molti degli stessi enti mostrano anche valori elevati di autonomia finanziaria e tributaria. Si verifica peraltro anche l'atteso fenomeno in base al quale, a bassi livelli di risorse statali, si accompagnano scelte di aumento del gettito tributario e tariffario (si veda la tabella 12 sulla dinamica). Vi sono enti che mostrano valori di spesa pro capite relativamente elevati in tutte le aree di spesa: si vedano Valenza e Ivrea. Sono due enti che mostrano risorse statali 1995 – sempre in termini pro capite – relativamente elevate, ma al contempo anche elevati valori negli indici di autonomia finanziaria e tributaria. Come si vedrà in seguito, sono anche gli enti relativamente più dotati di personale.

In ogni caso, le migliori valutazioni di questi dati potranno essere espresse soprattutto dai diretti interessati, funzionari e amministratori locali. Ricordiamo, ancora una volta, che il presente lavoro è sperimentale e non si pone l'obiettivo di stilare graduatorie tra gli enti.



**Tab. 15 La spesa per infrastrutture di base e dei servizi a rete (valori in migliaia)**

	territorio e ambiente	servizi produttivi	viabilità	totale	valore pro capite
Borgosesia	3.328.800	500	1.633.100	4.962.400	341
Cossato	4.354.939	–	1.125.601	5.480.540	358
Omegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arona	3.976.405	–	1.149.286	5.125.691	330
Saluzzo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ciriè	4.028.202	–	861.500	4.889.702	270
Beinasco	3.309.050	100.000	1.303.000	4.712.050	252
Domodossola	3.108.600	–	1.000.400	4.109.000	218
Savigliano	4.052.517	–	816.855	4.869.372	257
Borgomanero	5.287.923	–	1.602.562	6.890.485	360
Acqui Terme	8.797.417	–	2.345.467	11.142.884	550
Orbassano	3.906.032	2.539.923	1.052.320	7.498.275	366
Valenza	6.433.052	2.766.790	2.526.902	11.726.744	559
Mondovì	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fossano	5.636.400	2.810.400	1.874.600	10.321.400	442
Chivasso	6.035.212	711.200	2.239.050	8.274.262	338
Ivrea	9.206.225	2.583.838	2.265.110	11.471.335	467
Carmagnola	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bra	5.498.555	1.387.139	1.695.440	8.581.134	316
Tortona	7.685.735	438.035	2.209.680	10.333.450	379
Alba	7.343.969	15.000	3.075.306	10.434.275	358
Venaria	7.364.690	–	2.335.400	9.700.090	319
Verbania	9.138.950	2.278.890	1.755.515	13.173.355	432
Chieri	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pinerolo	6.606.530	–	1.941.111	8.547.641	243
Casale					
Monferrato	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grugliasco	8.901.648	–	2.624.345	11.525.993	284
Nichelino	8.623.000	2.946.500	2.312.000	13.881.500	315
Settimo					
Torinese	13.150.522	–	2.686.286	15.836.808	349
Collegno	9.346.890	–	3.102.950	12.449.840	264
Biella	16.962.189	1.652.326	4.671.988	23.286.503	482
Vercelli	14.066.072	2.000	3.995.924	18.063.996	372
Rivoli	10.103.394	3.343.683	3.779.867	17.226.944	332
Cuneo	13.824.854	4.339.145	5.569.746	23.733.745	427
Moncalieri	13.275.435	–	6.888.811	20.164.246	345
Asti	25.704.939	–	15.929.370	41.634.309	575
Alessandria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novara	37.063.775	–	10.099.355	47.163.130	460
Torino	289.643.079	–	445.791.754	735.434.833	765
valore medio					379

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

**Tab. 16 La spesa per l'istruzione e a carattere sociale (valori assoluti in migliaia)**

	istruzione	sociale	di cui ospizi	totale	pro capite
Borgosesia	2.275.300	1.760.300	–	4.035.600	277
Cossato	2.477.503	1.386.641	–	3.864.144	252
Omegna	–	–	n.d.	n.d.	n.d.
Arona	2.227.738	2.522.110	–	4.749.848	306
Saluzzo	–	–	n.d.	n.d.	n.d.
Ciriè	3.926.289	2.424.764	–	6.351.053	350
Beinasco	3.832.300	2.061.100	–	5.893.400	315
Domodossola	3.046.400	3.334.200	912.400	6.380.600	338
Savigliano	3.175.081	1.878.013	–	5.053.094	267
Borgomanero	2.451.000	2.477.246	100.000	4.928.246	257
Acqui Terme	3.290.981	2.109.953	–	5.400.934	266
Orbassano	4.700.988	2.028.557	–	6.729.545	329
Valenza	3.977.303	6.353.442	3.864.028	10.330.745	492
Mondovì	–	–	n.d.	n.d.	n.d.
Fossano	3.839.600	2.419.500	–	6.259.100	268
Chivasso	5.858.150	2.825.501	–	8.683.651	355
Ivrea	6.504.726	6.926.635	–	13.431.361	547
Carmagnola	–	–	n.d.	n.d.	n.d.
Bra	6.488.986	3.758.754	–	10.247.740	377
Tortona	4.427.093	4.389.224	1.439.465	8.816.317	323
Alba	5.226.838	6.483.434	–	11.710.272	402
Venaria	6.505.863	4.134.853	–	10.640.716	350
Verbania	4.607.335	5.865.415	–	10.472.750	343
Chieri	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pinerolo	6.894.543	4.273.080	–	11.167.623	318
Casale					
Monferrato	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grugliasco	9.022.548	5.146.306	–	14.168.854	349
Nichelino	10.512.600	6.134.950	–	16.647.550	378
Settimo					
Torinese	9.847.201	8.437.849	–	18.285.050	403
Collegno	10.271.834	7.407.360	–	17.679.194	375
Biella	8.885.206	10.255.274	50.000	19.140.480	396
Vercelli	8.069.766	10.672.324	–	18.742.090	386
Rivoli	9.156.474	6.118.276	–	15.274.750	294
Cuneo	10.266.582	10.085.442	3.216.268	20.352.024	366
Moncalieri	11.675.013	7.445.396	–	19.120.409	327
Asti	12.629.657	12.711.208	–	25.340.865	350
Alessandria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novara	25.328.934	24.857.998	–	50.186.932	490
Torino	349.366.229	314.119.585	51.662.132	663.485.814	690
valore medio					361

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

**Tab. 17 La spesa per cultura e beni culturali, sport, turismo, sviluppo economico**

	cultura bb.cc.	sport	turismo	sviluppo economico	totale	valore pro capite
Borgosesia	319.700	77.600	–	58.100	455.400	31
Cossato	1.065.618	270.368	–	99.347	1.435.333	94
Omegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arona	424.100	296.806	215.336	2.586	938.828	60
Saluzzo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ciriè	265.990	563.768	41.000	262.833	1.133.591	63
Beinasco	499.700	284.500	–	144.300	928.500	50
Domodossola	382.300	613.000	18.000	8.000	1.021.300	54
Savigliano	1.065.977	700.565	119.300	113.500	1.999.342	106
Borgomanero	625.585	663.396	–	20.778	1.309.759	68
Acqui Terme	1.203.622	560.870	404.979	385.864	2.555.335	126
Orbassano	720.103	449.502	–	373.055	1.542.660	75
Valenza	1.538.859	1.069.533	–	885.120	3.493.512	166
Mondovì	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fossano	1.293.200	1.334.500	–	541.400	3.169.100	136
Chivasso	863.700	371.912	–	833.730	2.069.342	85
Ivrea	1.422.558	1.494.153	221.403	637.654	3.775.768	154
Carmagnola	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bra	1.434.837	449.100	373.613	163.600	2.421.150	89
Tortona	1.765.795	806.685	–	703.070	3.275.550	120
Alba	1.989.352	488.990	163.000	302.643	2.943.985	101
Venaria	645.580	348.990	5.000	404.610	1.404.180	46
Verbania	812.581	569.965	535.777	–	1.918.323	63
Chieri	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pinerolo	2.272.350	997.417	25.000	125.035	3.419.802	97
Casale						
Monferrato	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grugliasco	944.722	404.143	–	55.000	1.403.865	35
Nichelino	1.271.000	1.340.700	35.000	46.200	2.692.900	61
Settimo						
Torinese	2.203.540	409.712	–	329.938	2.943.190	65
Collegno	670.400	644.100	–	932.460	2.246.960	48
Biella	1.915.649	2.720.241	42.562	585.853	5.264.305	109
Vercelli	2.841.021	1.311.591	70.000	847.808	5.070.420	104
Rivoli	946.423	918.510	45.000	414.659	2.324.592	45
Cuneo	2.455.509	2.693.501	376.886	1.064.271	6.590.167	119
Moncalieri	2.229.964	887.822	–	1.057.515	4.175.301	71
Asti	6.106.433	3.360.848	1.990.530	1.086.410	12.544.221	173
Alessandria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novara	6.559.241	2.946.324	–	2.067.356	11.572.921	113
Torino	72.061.551	35.568.236	4.027.117	17.834.930	129.491.834	135
valore medio						89

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

**Tab. 18 La spesa per amministrazione, controllo e servizi connessi**

	amministrazione generale	valore pro capite	polizia locale	valore pro capite
Borgosesia	4.801.416	330	531.800	37
Cossato	3.348.817	218	809.382	53
Omegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arona	4.611.122	297	819.117	53
Saluzzo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ciriè	7.983.117	440	1.162.203	64
Beinasco	4.779.800	255	960.600	51
Domodossola	7.219.100	383	1.055.000	56
Savigliano	5.690.738	300	951.600	50
Borgomanero	4.974.412	260	1.128.889	59
Acqui Terme	5.917.368	292	1.555.721	77
Orbassano	5.651.672	276	1.107.298	54
Valenza	9.234.855	440	1.664.131	79
Mondovì	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fossano	5.382.600	230	1.511.700	65
Chivasso	7.975.757	326	1.291.625	53
Ivrea	8.655.590	353	1.640.528	67
Carmagnola	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bra	7.675.837	282	1.276.688	47
Tortona	8.904.933	327	1.859.325	68
Alba	10.374.051	356	1.378.932	47
Venaria	9.494.689	312	1.509.360	50
Verbania	11.517.554	377	1.882.570	62
Chieri	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pinerolo	10.006.361	285	1.680.830	48
Casale Monferrato	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grugliasco	13.903.478	343	1.816.259	45
Nichelino	10.227.650	232	2.168.200	49
Settimo Torinese	10.273.235	226	2.168.600	48
Collegno	12.697.481	269	3.139.275	67
Biella	15.732.693	326	4.086.986	85
Vercelli	24.392.646	502	2.826.220	58
Rivoli	12.429.618	240	2.323.327	45
Cuneo	19.136.986	344	2.606.940	47
Moncalieri	15.196.589	260	2.776.196	48
Asti	24.856.566	343	4.591.874	63
Alessandria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novara	36.150.846	353	5.461.993	53
Torino	392.916.967	408	101.989.698	106
valore medio		318		58

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

## **2.4 Alcuni indicatori di gestione (1995-1997)**

In questa ultima sezione si fornisce un confronto sulla sola composizione economica della spesa. La limitata selezione degli indicatori è motivata soprattutto dalle fonti disponibili, che sono i certificati di bilancio. Ovviamente un raffronto più completo dovrebbe rifarsi alle fonti più opportune in funzione dell'informazione da ottenere.

### **2.4.1 Il modo di produzione dei servizi**

Un aspetto della politica dei servizi è la scelta del modo di produzione degli stessi, in particolare fra la possibilità di produrre internamente all'ente tutto il servizio, oppure solo parte di esso, oppure di acquistarlo presso operatori esterni. Si ritiene che la prima alternativa comporti una maggior rigidità del bilancio corrente.

A questo proposito, i dati relativi alle amministrazioni piemontesi mostrano (si veda l'Appendice 3) una attitudine generale alla fornitura esterna meno pronunciata rispetto alle amministrazioni di uguale dimensione di Lombardia, Emilia, Toscana. Ciò si ripercuote nell'indicatore di rigidità del bilancio corrente, più elevato in Piemonte.

### **2.4.2 Un aspetto della gestione finanziaria**

Si propongono infine tra i tanti possibili, due indicatori della gestione finanziaria: i rapporti spese impegnate/spese previste ed entrate accertate/entrate previste.

I valori dei rapporti sono mediamente elevati. La bontà delle previsioni autorizza pertanto a usare i dati di preventivo a fini di analisi come la presente.

**Tab. 19 Le forme di produzione per alcune funzioni**

	istruzione e sociale				
	<i>personale</i>	<i>beni consumo</i>	<i>prestazione servizi</i>	<i>trasferimenti</i>	<i>altro</i>
Borgosesia	32%	18%	35%	12%	3%
Cossato	40%	12%	29%	16%	3%
Omegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arona	32%	14%	46%	4%	4%
Saluzzo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ciriè	31%	10%	38%	18%	3%
Beinasco	43%	11%	28%	16%	2%
Domodossola	40%	8%	36%	13%	3%
Savigliano	40%	3%	32%	20%	5%
Borgomanero	36%	10%	40%	11%	3%
Acqui Terme	35%	25%	33%	3%	5%
Orbassano	39%	10%	33%	15%	3%
Valenza	51%	5%	33%	11%	1%
Mondovì	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fossano	33%	5%	29%	27%	5%
Chivasso	36%	3%	43%	12%	5%
Ivrea	48%	17%	22%	10%	3%
Carmagnola	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bra	51%	2%	31%	10%	6%
Tortona	43%	12%	27%	8%	11%
Alba	39%	4%	35%	11%	11%
Venaria	38%	4%	45%	12%	1%
Verbania	45%	21%	11%	19%	4%
Chieri	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pinerolo	45%	21%	20%	8%	6%
Casale Monferrato	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grugliasco	36%	9%	36%	15%	4%
Nichelino	36%	10%	32%	15%	7%
Settimo Torinese	37%	1%	38%	17%	6%
Collegno	31%	1%	50%	12%	6%
Biella	35%	16%	36%	4%	9%
Vercelli	27%	4%	25%	41%	3%
Rivoli	29%	31%	19%	12%	9%
Cuneo	38%	6%	28%	23%	5%
Moncalieri	32%	7%	40%	15%	6%
Asti	48%	1%	34%	10%	6%
Alessandria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novara	41%	10%	26%	17%	5%
Torino	50%	0%	35%	11%	3%

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

**Tab. 20 Le forme di produzione per alcune funzioni**

	cultura, sport, turismo, sviluppo economico				
	<i>personale</i>	<i>beni consumo</i>	<i>prestazione servizi</i>	<i>trasferimenti</i>	<i>altro</i>
Borgosesia	18%	22%	34%	11%	15%
Cossato	28%	8%	36%	4%	24%
Omegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arona	15%	26%	37%	2%	20%
Saluzzo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ciriè	33%	9%	27%	27%	3%
Beinasco	35%	10%	35%	15%	5%
Domodossola	14%	3%	33%	4%	46%
Savigliano	20%	11%	53%	9%	8%
Borgomanero	10%	2%	44%	35%	10%
Acqui Terme	22%	18%	45%	4%	11%
Orbassano	34%	3%	48%	13%	2%
Valenza	22%	20%	23%	7%	28%
Mondovì	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fossano	29%	11%	43%	9%	9%
Chivasso	24%	6%	59%	8%	3%
Ivrea	38%	25%	21%	1%	14%
Carmagnola	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bra	26%	11%	24%	32%	7%
Tortona	28%	5%	23%	33%	11%
Alba	35%	15%	24%	16%	10%
Venaria	25%	5%	39%	31%	0%
Verbania	34%	12%	27%	9%	18%
Chieri	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pinerolo	35%	14%	27%	11%	13%
Casale Monferrato	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grugliasco	24%	17%	30%	14%	15%
Nichelino	35%	1%	34%	17%	13%
Settimo Torinese	33%	6%	44%	9%	8%
Collegno	23%	1%	54%	5%	17%
Biella	25%	29%	17%	9%	21%
Vercelli	32%	6%	36%	14%	12%
Rivoli	33%	36%	15%	7%	9%
Cuneo	26%	6%	49%	7%	12%
Moncalieri	20%	3%	59%	13%	5%
Asti	39%	1%	42%	10%	8%
Alessandria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novara	36%	2%	44%	7%	11%
Torino	38%	2%	34%	12%	14%

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1997.

**Tab. 21 La rigidità del bilancio**

	rigidità 1986	rigidità 1995	rigidità 1997	quota personale 1986	quota personale 1997
Borgosesia	52%	43%	37%	43%	31%
Cossato	44%	38%	48%	37%	37%
Omegna	57%	40%	47%	44%	39%
Arona	53%	33%	35%	33%	30%
Saluzzo	57%	42%	41%	42%	33%
Ciriè	59%	46%	38%	49%	31%
Beinasco	54%	47%	45%	45%	42%
Domodossola	47%	41%	54%	36%	44%
Savigliano	51%	41%	40%	30%	36%
Borgomanero	44%	36%	40%	34%	32%
Acqui Terme	52%	46%	39%	41%	31%
Orbassano	53%	42%	40%	46%	36%
Valenza	60%	46%	42%	38%	35%
Mondovì	50%	38%	42%	34%	37%
Fossano	55%	40%	39%	44%	35%
Chivasso	50%	39%	38%	38%	34%
Ivrea	57%	42%	44%	45%	38%
Carmagnola	50%	33%	32%	40%	27%
Bra	53%	43%	47%	35%	42%
Tortona	53%	38%	49%	37%	38%
Alba	50%	44%	47%	34%	40%
Venaria	56%	48%	39%	39%	34%
Verbania	59%	47%	45%	49%	35%
Chieri	44%	40%	37%	35%	30%
Pinerolo	57%	47%	49%	41%	39%
Casale Monferrato	55%	40%	49%	38%	43%
Grugliasco	52%	46%	43%	40%	39%
Nichelino	52%	39%	39%	41%	32%
Settimo Torinese	48%	50%	42%	35%	32%
Collegno	53%	43%	41%	40%	36%
Biella	56%	42%	43%	47%	32%
Vercelli	54%	46%	33%	45%	27%
Rivoli	47%	46%	41%	37%	34%
Cuneo	53%	48%	42%	36%	37%
Moncalieri	43%	32%	35%	34%	31%
Asti	46%	41%	45%	33%	39%
Alessandria	52%	44%	37%	36%	32%
Novara	70%	57%	42%	48%	36%
Torino	55%	44%	43%	40%	34%
valore medio	53%	41%	42%	39%	35%

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto preventivo 1986/1993/1997.



**Tab. 22 Consuntivo e preventivo a confronto**

	accertamenti / previsioni			impegni / previsioni
	<i>entrate tributarie</i>	<i>entrate da tariffe e altri proventi servizi</i>	<i>entrate da trasferimenti statali</i>	<i>spese correnti</i>
Borgosesia	106%	94%	100%	92%
Cossato	104%	97%	99%	99%
Omegna	102%	119%	97%	97%
Arona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saluzzo	100%	107%	101%	100%
Ciriè	92%	98%	99%	92%
Beinasco	102%	111%	96%	104%
Domodossola	104%	104%	95%	101%
Savigliano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Borgomanero	101%	97%	100%	96%
Acqui Terme	105%	98%	97%	100%
Orbassano	103%	110%	101%	100%
Valenza	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mondovì	100%	103%	99%	93%
Fossano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chivasso	101%	93%	93%	89%
Ivrea	99%	96%	91%	95%
Carmagnola	97%	130%	103%	99%
Bra	102%	89%	101%	101%
Tortona	96%	71%	100%	93%
Alba	97%	99%	99%	100%
Venaria	96%	93%	101%	96%
Verbania	n.d.	n.d.	n.d.	98%
Chieri	98%	n.d.	n.d.	95%
Pinerolo	97%	92%	99%	100%
Casale Monferrato	98%	98%	100%	100%
Grugliasco	103%	112%	98%	106%
Nichelino	92%	87%	96%	92%
Settimo Torinese	101%	115%	100%	101%
Collegno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Biella	103%	104%	96%	101%
Vercelli	103%	86%	96%	97%
Rivoli	112%	99%	95%	102%
Cuneo	99%	105%	111%	95%
Moncalieri	93%	94%	144%	97%
Asti	99%	88%	98%	97%
Alessandria	104%	107%	96%	94%
Novara	91%	103%	102%	93%
Torino	96%	88%	94%	99%

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai certificati di conto consuntivo e di conto preventivo 1995.



---

## CONCLUSIONI

Si è compiuto un raffronto sperimentale sui comuni piemontesi con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Il confronto non ha mirato tanto a giudicare gli enti quanto a individuare i molti elementi che incidono sulle loro prestazioni, e quindi sui riflessi finanziari delle stesse. Si è tentato di dar conto di alcuni vincoli cui sono soggetti gli enti locali, di alcune loro scelte, di alcuni risultati ottenuti.

L'autonomia di scelta degli enti è risultata finora molto vincolata dalla normativa vigente. L'evoluzione delle entrate nel corso degli anni Ottanta è stata in larga misura sottratta alle scelte locali, e determinata annualmente dai provvedimenti di finanziamento del Ministero dell'Interno. Così anche per la modifica quantitativa delle piante organiche, le modalità di offerta di alcuni servizi, le scelte tariffarie.

La politica statale, peraltro, ha fornito anche delle opportunità: per alcuni comuni le risorse statali negli anni Ottanta sono cresciute.

In ogni caso sia i vincoli che le opportunità sono spesso sottratti al controllo da parte del singolo ente. Si è visto come una quota consistente delle risorse finanziarie che ogni comune si trova oggi ad amministrare derivi da un insieme eterogeneo di cause: alcune remote e sottratte al controllo degli amministratori, alcune derivanti invece da scelte locali, alcune derivanti da elementi casuali, alcune derivanti da criteri obiettivi di riparto delle risorse.

---

Oltre a indicatori che danno conto dei vincoli, o delle opportunità trovate, si sono individuati indicatori in grado di testimoniare alcune scelte degli enti: scelte che hanno una diretta ripercussione sui dati di bilancio, in particolar modo sulla spesa; scelte che possono anche venire collegate con l'andamento delle risorse finanziarie di fonte statale, diminuite in certe città, cresciute in altre; scelte che riguardano il mantenimento o meno della produzione in economia di alcuni servizi, l'aumento o la riduzione del personale dipendente, l'accensione o meno di mutui, l'uso dei margini di discrezionalità sulle imposte e tariffe locali.

Infine si sono forniti alcuni semplici e tradizionali indicatori di risultato: la composizione della spesa corrente, l'intensità di intervento nei settori funzionali di spesa.

La miglior valutazione di questi dati potrà essere svolta solo dai diretti interessati: amministratori, consiglieri e funzionari comunali. Solo essi sono nella condizione di poter verificare se il confronto riveli informazioni utili, volte alla verifica e al miglioramento della funzionalità dell'azione pubblica locale.

In questa prima sperimentazione si sono scelti indicatori relativamente semplici e facilmente costruibili, in quanto tratti dai certificati dei bilanci consuntivi e di preventivo. Inoltre, i dati usati sono stati prevalentemente finanziari. Ciò non impedisce però ulteriori approfondimenti mirati, e può semmai stimolare la richiesta di analisi integrative.

## LA POLITICA DEI TRASFERIMENTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Sappiamo che alla fine degli anni Settanta si sono rese manifeste fortissime sperequazioni esistenti nella situazione finanziaria dei comuni, indotte dal decennio precedente (soppressione della fiscalità locale, indebitamento per spese correnti, consolidamento delle spese e mutui a ripiano a piè di lista).

Ricordiamo che fino al 1970 la principale fonte di entrata dei comuni erano le imposte locali: l'imposta di famiglia (basata sul reddito e progressiva), quella sui consumi (che ricadeva sul consumo dei beni più svariati, come le carni, il gas, l'energia elettrica, i materiali da costruzione), l'ICAP, imposta addizionale relativa ai redditi da lavoro autonomo. Le entrate tributarie erano pari al 61% e, sommate alle entrate tariffarie e patrimoniali, arrivavano al 76%.

Con la riforma tributaria del 1971 il gettito fornito da quelle imposte (relativamente elastico) è stato progressivamente sostituito da trasferimenti statali. Questi sono commisurati per ogni ente al gettito dei tributi incassati dall'ente stesso nel 1972, e vengono incrementati negli anni seguenti secondo tassi annui prefissati (tra il 7,5% ed il 10%). La ben superiore dinamica dell'inflazione di quegli anni ha reso difficile mantenere i bilanci in pareggio, a meno di diminuire le spese, quindi il livello dei servizi prestati. Questa ultima possibilità risultava però poli-

ticamente impraticabile in quel periodo, di forte aumento della domanda dei servizi locali, dovuta anche al processo di inurbamento ancora forte negli anni Settanta. A questa inadeguatezza delle entrate molti comuni hanno fatto fronte attraverso la valvola di sfogo già esistente, già utilizzata, della richiesta di mutuo a copertura del disavanzo economico; peraltro con il generalizzarsi della situazione di deficit, e delle richieste di mutuo da parte dei comuni il controllo discrezionale della Commissione Centrale per la Finanza Locale si è ridotto grandemente, e la situazione debitoria degli enti è aumentata in modo vertiginoso.

Per l'insieme dei comuni italiani ne è derivata una espansione della spesa, non indiscriminata ma comunque superiore in termini reali a quella avvenuta nei periodi precedenti<sup>23</sup>.

Lo stato è intervenuto nel 1977 e 1978 a risanare questa situazione, accollandosi l'intero onere di quel debito (i due decreti "Stammati") ed imponendo, per il futuro, l'obbligo del pareggio economico di bilancio e un tetto alla crescita della spesa degli enti, dato da una percentuale determinata annualmente in misura del tasso *atteso* di inflazione. Non tutti i comuni hanno beneficiato in uguale misura di questo consolidamento, che per il 93% ha riguardato l'Italia centrale (compresa l'Emilia) e meridionale. Per quel che riguarda il Piemonte le situazioni di deficit riguardavano soprattutto i centri urbani: l'indebitamento per disavanzi economici nel 1977 era di 88,2 miliardi, relativo in larghissima misura a Torino, e pari allo 0,79% dell'indebitamento per l'insieme dei comuni italiani (11.000 miliardi)<sup>24</sup>.

A partire dal 1978 la spesa corrente dei comuni è divenuta così finanziata per l'85% da trasferimenti statali, rigidi nella loro dinamica<sup>25</sup>. Le assegnazioni a ogni ente risultano commisurate in larga misura a: a) gettito dei tributi soppressi dalla riforma tributaria, determinato sia dalla capacità fiscale della collettività sia dalle scelte politiche dei sindaci in

<sup>23</sup> G. Brosio, D. Hyman, W. Santagata, *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*. Torino: Fondazione Agnelli, Quaderno 24/1978.

<sup>24</sup> IRES, *La struttura delle finanze locali in Piemonte*, 1980.

<sup>25</sup> G. Brosio, *La fine di un sistema di competizione senza mercato*, in "Economia pubblica", 4/5, 1989.

materia di basi imponibili e aliquote; b) importo dei mutui a ripiano dei deficit 1977; c) assegnazioni statali per funzioni delegate (ex DPR 616/1977). Il trasferimento statale risulta del tutto indipendente da criteri omogenei per tutti gli enti, e altamente sperequato tra enti simili e tra ambiti territoriali, con possibilità di autoalimentare le stesse sperequazioni<sup>26</sup>. In Piemonte i trasferimenti seguono fortemente la distribuzione delle basi imponibili pre-riforma, più bassa nelle zone rurali che in quelle urbane<sup>27</sup>, d'altro lato, essendo in somma fissa, essi non tengono in alcun conto la dinamica demografica, e quindi avvantaggiano i comuni in spopolamento e sfavoriscono quelli in crescita (le città).

A partire dal 1981, il Ministero dell'Interno ha avviato una politica volta a correggere tale situazione. Inizialmente sono stati stanziati fondi aggiuntivi a quelli ordinari, da distribuire unicamente ai comuni sotto-dotati nella spesa corrente; in seguito – dal 1986 in poi – si sono introdotti metodi di riparto generalizzati per tutti i comuni.

Il sistema perequativo che ha operato dal 1986 al 1990<sup>28</sup> si è basato principalmente sull'utilizzo del valore “normale” della spesa pro capite dei comuni, individuato attraverso analisi di regressione. Tale valore normale aveva l'andamento di una curva a U in relazione alla popolazione dei comuni, con il valore minimo per gli enti attorno a 5000 abitanti e i valori più elevati per le grandi città e per i comuni più ridotti; tali valori più elevati, peraltro, non superavano il doppio di quelli minimi. Il contributo perequativo distribuito ogni anno ai singoli enti, e consolidato negli anni seguenti, era commisurato per il 70% al valore normale ricavato dalla curva a U, mentre per il restante 30% teneva invece conto, in misura inversa, del reddito pro capite della provincia di appartenenza dell'ente.

<sup>26</sup> I comuni con spesa relativamente elevata potevano raggiungere più elevati incrementi assoluti della stessa e potevano ricorrere a mutui per opere pubbliche in misura lievemente superiore.

<sup>27</sup> Nel 1977 i trasferimenti pro capite crescevano al crescere della dimensione: dalle 41.000 per i comuni sotto i 1000 abitanti (33.000 nell'astigiano) alle 77.000 per quelli superiori a 50.000, (81.000 nell'area metropolitana). Dati tratti da IRES (1981).

<sup>28</sup> Dal 1991 al 1992 si è avuta una mera crescita percentuale generalizzata dei contributi assegnati nell'anno precedente.

Alla fine del periodo, il 43% del trasferimento erariale complessivo era distribuito agli enti in base ai descritti criteri di perequazione, mentre la restante quota (il 57%) rimaneva legata ai trasferimenti storici pre-1981, quelli “sperequati”.

A seguito di questa politica la variabilità del trasferimento erariale pro capite all'interno di ogni classe dimensionale è diminuita fortemente. È diminuita anche la variabilità “verticale” cioè quella fra i valori dei trasferimenti medi nelle varie classi dimensionali. Peraltro, come affermato dal Ministero dell'Interno, il sistema più che perequativo è stato antisperequativo, cioè ha eliminato le punte più elevate e sollevato le dotazioni più basse; inoltre “ha comportato una forte costrizione nei contributi attribuiti ai comuni di maggiori dimensioni” (nelle parole di Antonio Giuncato) in relazione alla “limitazione, voluta politicamente, di non consentire attribuzioni che andassero oltre il doppio del minimo”. Sono rimasti, nel complesso, i differenziali territoriali tra i valori relativi alle singole classi dimensionali.

**La diminuita variabilità dei trasferimenti erariali pro capite in Piemonte (coefficienti di variazione delle medie di classe)**

	<1.000	1.000/ 2.000	2.000/ 3.000	3.000/ 5.000	5.000/ 10.000	10.000/ 20.000	20.000/ 60.000
1977*	0.49	0.33	0.27	0.29	0.21	0.25	0.25 (1)
1985**	0.22	0.26	0.16	0.18	0.21	0.22	0.15
1992***	0.21	0.20	0.11	0.13	0.13	0.13	0.12

(1) Comuni tra 20.000 e 50.000 abitanti.

Fonte: \*IRES, *Quaderno di ricerca* n. 7, 1981; \*\*Ministero dell'Interno, *Rapporto sui trasferimenti agli enti locali - 1987*; \*\*\*elaborazioni nostre su dati Ancitel.

Questa evoluzione è confermata per il Piemonte. I comuni piemontesi ricevevano trasferimenti erariali pro capite al di sotto dei valori medi nazionali: tra il 1981 ed il 1988 la crescita annua dei trasferimenti ai comuni piemontesi è sempre stata superiore a quella media naziona-



le per tutte le classi dimensionali, con l'importante eccezione di Torino, dove la crescita annua dei trasferimenti è sempre risultata inferiore a quella media relativa alle città italiane con oltre 500.000 abitanti. La maggior crescita risulta più accentuata per le classi di comuni sotto i 5.000 abitanti. Tra il 1988 ed il 1992 la crescita dei trasferimenti ai comuni piemontesi, escluso Torino, è rimasta più elevata di quella media nazionale, ma in misura meno accentuata che nel periodo precedente; in questo periodo la crescita è stata relativamente più elevata per i comuni medi, mentre nel periodo precedente erano stati favoriti i comuni più piccoli.



## I FABBISOGNI OBIETTIVI

**I**l d. lgs. 504/92 stabilì che a ogni ente deve essere garantita, a regime, una disponibilità di risorse commisurata a fabbisogni teorici – o standardizzati – di spesa, necessari per lo svolgimento dei servizi definiti indispensabili<sup>29</sup>; tale principio viene confermato dall'attuale metodo di riparto (d. lgs. 244/1997).

I fabbisogni vengono determinati per ogni ente dal Ministero dell'Interno in base a parametri obiettivi stabiliti. Le risorse necessarie a ogni ente così definite, vengono garantite dal contributo statale ordinario, nonché, per i soli comuni, dal gettito dell' ICI ad aliquota minima. Nel 1994 i fabbisogni dei comuni, denominati anche attribuzioni teoriche, sono stati quantificati in 26.000 miliardi (poco meno della metà dei pagamenti correnti effettuati nel 1993 dai comuni, al netto

<sup>29</sup> Nella legge di riforma delle autonomie nel 1990 si stabilì che i contributi erariali “devono garantire i servizi indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socioeconomiche, nonché in base a una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale”; le entrate fiscali “finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l' erogazione dei servizi pubblici indispensabili”. Tale principio venne sviluppato nel sistema di finanziamento di comuni e province previsto dal d. lgs. 504/92. Ricordiamo invece che il sistema di finanziamento in vigore fino al 1992 era invece molto condizionato dal criterio della spesa storica.

dell'ammortamento dei mutui) e sono stati garantiti attraverso 13.000 miliardi di contributi statali ordinari e 13.000 miliardi dovuti all'imposizione locale obbligatoria (ICI ad aliquota base), imposizione che risulta sostitutiva di precedenti contributi statali. Il nuovo sistema dal 1997 offre solo più una copertura parziale di quei fabbisogni, secondo percentuali nazionali prefissate.

La determinazione del fabbisogno standardizzato avviene con il *metodo dei determinanti di spesa*, facendo riferimento alla spesa sostenuta dall'universo dei comuni italiani desunta dai certificati dei conti consuntivi. Per ognuno degli anni seguenti si sono usati i dati di spesa degli ultimi tre anni disponibili, attualizzati e tratti dai certificati dei conti consuntivi. Per ogni servizio considerato, e per ogni tipologia di comune, vengono individuati gli elementi fisici – i *parametri obiettivi* – più di altri responsabili della spesa per il servizio stesso, grazie all'impiego di tecniche statistiche; quindi, il valore "normale" (escludendo i valori anomali) della spesa media per tipo di comune (il primo anno si usò il semplice valore medio della spesa). I maggiori responsabili sono stati individuati in relazione alla popolazione residente – o sue componenti quali la popolazione in età scolare o quella anziana – e alla classe demografica di appartenenza del comune, quest'ultima al fine di tener conto che il fabbisogno unitario di spesa per un servizio varia anche in relazione alla dimensione del comune stesso (per il noto fenomeno della curva a U della spesa corrente). Valori normali di spesa sono stati individuati per 5 classi dimensionali per comuni con meno di 5.000 abitanti, per 4 classi di comuni con meno di 100.000 abitanti, per 3 classi per le grandi città. Il meccanismo comprende la ponderazione con altri elementi che condizionano la fruibilità dei servizi, tra cui la densità dei residenti, e prevede una maggiorazione del fabbisogno in relazione a condizioni socio-economiche e di degrado (sono stati usati indicatori di reddito quali il tasso di abitazioni non occupate, i consumi di energia elettrica, i consumi telefonici, il numero di autoveicoli nonché il numero medio di componenti per famiglia).

Interessante analizzare la variabilità delle attribuzioni espresse in termini pro capite. Le variazioni nei valori pro capite sono in larga misura connesse a due determinanti: la densità complessiva della popo-

lazione (in minor misura la densità dei centri), e la quota di popolazione in età scolare nel 1981. Questi elementi determinano una buona parte delle attribuzioni complessive, degli enti (quasi due terzi per gli enti di questa dimensione), essendo la quota rimanente determinata dalla popolazione residente nel 1991.

Il meccanismo, connesso al fatto che le attribuzioni sino a oggi non hanno tenuto in alcuna considerazione i maggiori costi dovuti alla congestione urbana (che sono invece importanti per i servizi di viabilità e di nettezza urbana) fa sì che i centri meno urbanizzati abbiano attribuzioni pro capite superiori a centri urbani e con un elevato numero di addetti all'industria o a altre attività, rapportati ai residenti. Si confrontino, ad esempio, Alba e Valenza con Bra, o Carmagnola con Ivrea, o Biella con Cuneo.

	Residenti (in migliaia)	attribuzioni pro capite (£ in migliaia)	superficie per resid. (mq)	% bambini e ragazzi (1981)	addetti attiv. produttive per 1.000 resid.
Alba	29.4	373.1	1838	9.1	599
Valenza	21.4	356.6	2339	8.2	553
Bra	27.2	466.5	2191	10.2	324
Ivrea	24.7	333.9	1222	7.7	721
Carmagnola	24.7	508.4	3908	10.8	399
Biella	48.3	328.0	967	8.2	509
Cuneo	55.8	417.3	2157	9.1	433

Analogamente accade che comuni simili per grandezza, caratteristiche urbanistiche, redditi e tassi di attività registrino invece consistenti variazioni nelle attribuzioni pro capite, connesse esclusivamente alla diversa superficie territoriale o al diverso peso di bambini e ragazzi. Ciò spiega, ad esempio, le attribuzioni di Beinasco rispetto a quelle di San Mauro, Rivalta e Alpignano, comuni simili sotto molti aspetti; oppure quelle alte di Mondovì (529.000) e Fossano (560.000) rispetto a quelle di centri simili dal punto di vista socio-economico come Bra e Tortona (rispettivamente 466.000 e 432.000) e Novi Ligure e Casale (396.000 e 365.000).

Dal 1998 ai fabbisogni standardizzati vengono applicati correttivi, oltre che per le particolari condizioni di degrado socio-economico di

---

alcuni comuni, anche per l'incremento nella domanda di servizi. Questi ultimi vanno riferiti ai comuni capoluogo di provincia (correttivo = 1,2), ai comuni capoluogo di regione o sedi di area metropolitana<sup>30</sup> (correttivo = 1,3). Inoltre viene applicato un correttivo ai fabbisogni standardizzati dei comuni con meno di 1000 abitanti (o 2000 se interamente montani) in ragione dei costi fissi di questi enti.

L'applicazione del meccanismo è graduale. Infatti ogni anno è stato ripartito con il sistema dei parametri obiettivi solo una parte del contributo statale ordinario spettante ai comuni, parte che è cresciuta di anno in anno sino a comprendere l'intero contributo statale ordinario spettante ai comuni alla fine del periodo di riequilibrio, previsto per il 2008.

Alla fine del periodo di riequilibrio, ogni ente dovrebbe disporre, secondo il disposto legislativo, di risorse atte a coprire una data percentuale dei fabbisogni teorici stabiliti e costituite dal gettito derivante dalla parte obbligatoria dell'ICI e dal contributo statale, che dovrà risultare ripartito interamente secondo parametri obiettivi.

<sup>30</sup> La spesa media per i servizi di trasporto pubblico per i grandi comuni si basa sulla spesa sostenuta dai medesimi negli anni 1993-'94-'95. In alcuni casi la spesa comprende quella per il sistema di metropolitana, in altri no. Pertanto il fabbisogno risultante dal valore medio della spesa tende a stemperare la spesa per le metropolitane su tutti i comuni, e quindi a essere in difetto per quelli che dispongono realmente del metrò. Un problema simile si pone per la spesa per l'istruzione: essa ha per determinante la popolazione giovanile, ma è notoriamente più elevata, in termini pro capite e a parità di popolazione, nelle città del centro-nord rispetto a quelle meridionali. Il previsto impiego del valore "normale" di spesa, anziché di quello medio, dovrebbe ovviare a tali inconvenienti.

## **LA STRUTTURA DELLA SPESA COMUNALE. IL PIEMONTE E LE ALTRE REGIONI**

**S**i è operato un confronto molto semplice tra comuni piemontesi e comuni di altre regioni. Per semplicità si è effettuato un raffronto con le 4 realtà regionali relativamente più simili a quella piemontese e con la Campania, caratterizzata invece da un minor livello di sviluppo socio-economico.

Si è comparata la composizione economica, cioè l'allocazione della spesa in: retribuzioni al personale dipendente; spese per acquisto di materiali di consumo e altre forniture di beni e di servizi; spese per erogazioni finanziarie a terzi, sia per una delega di prestazioni (ad esempio, trasferimenti a USL o ad aziende municipalizzate), sia come strumento di politica comunale (ad esempio, assistenza economica a famiglie bisognose); spese per interessi passivi relativi ai mutui accesi.

**Il contenuto economico della spesa comunale. Piemonte e altre regioni (classificazione economica della spesa corrente nei comuni compresi tra 10.000 e 250.000 abitanti – valori medi ponderati)**

	personale	acquisto di beni e servizi	trasferimenti	interessi passivi	altro
<i>Piemonte</i>					
da 10 a 20 mila	42%	40%	5%	10%	3%
da 20 a 60 mila	39%	40%	7%	11%	3%
da 60 a 100 mila	40%	42%	8%	8%	2%
da 100 a 250 mila	37%	39%	11%	11%	2%
oltre 250 mila	45%	35%	8%	11%	1%
<i>Lombardia</i>					
da 10 a 20 mila	28%	49%	7%	10%	6%
da 20 a 60 mila	31%	47%	8%	11%	3%
da 60 a 100 mila	39%	35%	11%	11%	4%
da 100 a 250 mila	32%	48%	7%	9%	4%
oltre 250 mila	29%	22%	28%	20%	1%
<i>Veneto</i>					
da 10 a 20 mila	31%	42%	9%	12%	8%
da 20 a 60 mila	32%	42%	10%	12%	4%
da 60 a 100 mila	37%	38%	12%	11%	2%
da 100 a 250 mila	37%	33%	13%	11%	6%
oltre 250 mila	41%	39%	8%	10%	2%
<i>Toscana</i>					
da 10 a 20 mila	40%	35%	6%	14%	5%
da 20 a 60 mila	42%	34%	7%	14%	3%
da 60 a 100 mila	41%	30%	8%	15%	7%
da 100 a 250 mila	42%	33%	8%	13%	4%
oltre 250 mila	41%	29%	15%	13%	2%
<i>Emilia</i>					
da 10 a 20 mila	33%	45%	5%	12%	5%
da 20 a 60 mila	30%	45%	8%	12%	5%
da 60 a 100 mila	38%	40%	5%	12%	5%
da 100 a 250 mila	35%	31%	16%	14%	4%
oltre 250 mila	43%	34%	6%	12%	5%
<i>Campania</i>					
da 10 a 20 mila	45%	32%	4%	8%	11%
da 20 a 60 mila	42%	30%	5%	8%	15%
da 60 a 100 mila	47%	25%	4%	6%	18%
da 100 a 250 mila	53%	34%	4%	5%	4%
oltre 250 mila	50%	25%	5%	12%	8%

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei Conti (tratti dai certificati di conto consuntivo).



**La rigidità del bilancio****Il contracting out**

	rigidità della spesa (1)		peso delle forniture esterne (2)
<i>Piemonte</i>		<i>Piemonte</i>	
da 10 a 20 mila	52%	da 10 a 20 mila	52%
da 20 a 60 mila	50%	da 20 a 60 mila	55%
da 60 a 100 mila	48%	da 60 a 100 mila	56%
da 100 a 250 mila	48%	da 100 a 250 mila	57%
oltre 250 mila	56%	oltre 250 mila	49%
<i>Lombardia</i>		<i>Lombardia</i>	
da 10 a 20 mila	38%	da 10 a 20 mila	67%
da 20 a 60 mila	42%	da 20 a 60 mila	64%
da 60 a 100 mila	50%	da 60 a 100 mila	54%
da 100 a 250 mila	41%	da 100 a 250 mila	63%
oltre 250 mila	49%	oltre 250 mila	63%
<i>Veneto</i>		<i>Veneto</i>	
da 10 a 20 mila	43%	da 10 a 20 mila	62%
da 20 a 60 mila	44%	da 20 a 60 mila	62%
da 60 a 100 mila	48%	da 60 a 100 mila	57%
da 100 a 250 mila	48%	da 100 a 250 mila	55%
oltre 250 mila	50%	oltre 250 mila	54%
<i>Toscana</i>		<i>Toscana</i>	
da 10 a 20 mila	54%	da 10 a 20 mila	51%
da 20 a 60 mila	56%	da 20 a 60 mila	49%
da 60 a 100 mila	56%	da 60 a 100 mila	48%
da 100 a 250 mila	55%	da 100 a 250 mila	50%
oltre 250 mila	53%	oltre 250 mila	52%
<i>Emilia</i>		<i>Emilia</i>	
da 10 a 20 mila	45%	da 10 a 20 mila	61%
da 20 a 60 mila	42%	da 20 a 60 mila	64%
da 60 a 100 mila	50%	da 60 a 100 mila	54%
da 100 a 250 mila	49%	da 100 a 250 mila	57%
oltre 250 mila	55%	oltre 250 mila	48%
<i>Campania</i>		<i>Campania</i>	
da 10 a 20 mila	53%	da 10 a 20 mila	45%
da 20 a 60 mila	50%	da 20 a 60 mila	45%
da 60 a 100 mila	54%	da 60 a 100 mila	38%
da 100 a 250 mila	58%	da 100 a 250 mila	42%
oltre 250 mila	61%	oltre 250 mila	37%

(1) Rapporto tra spese di personale + interessi passivi e spese correnti totali.

(2) Rapporto tra spese per acquisti beni e servizi + trasferimenti e spese correnti di funzionamento, cioè al netto degli interessi passivi.

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei Conti (tratti dai certificati di conto consuntivo).



---

## BIBLIOGRAFIA

- BOYNE, G.,  
1997 *Comparing the Performance of Local Authorities: An Evaluation of the Audit Commission Indicators*, in "Local Government Studies", n. 4.
- BROSIO, G. - HYMAN, D. - SANTAGATA, W.,  
1978 *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani. Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*. Torino: Fondazione Agnelli, Quaderno 24.
- FARNETI, G.,  
1997 in *Il sistema degli indicatori negli enti locali*. Torino: Giapichelli.
- FAZIOLI, R. - FABBRI, D. - FILIPPINI, M.,  
1996 *L'intervento pubblico e l'efficienza possibile*. Bologna: Il Mulino.
- FRANCE, G. - VISCO COMANDINI, V.  
*I servizi del governo locale: esigenze di perequazione e ricerca dell'efficienza*. Roma: CNR-ISR.

IRES,

1980 *La struttura delle finanze locali in Piemonte*. Quaderno di ricerca n° 7.

IRES,

1994 *La finanza comunale dopo il d.lgs 504*. Working Paper n. 109.

NOMISMA-TAMBURINI & ASSOCIATI,

1997 *Analisi comparata dei bilanci degli enti locali italiani. I comuni capoluogo di regione*. Bologna.

SESSA, C.

1995 *Sperimentazione di un approccio statistico alla valutazione della qualità dei servizi pubblici*. Roma: CNR.

VISCO COMADINI, V. - VOLPE, M.

1986 *Efficienza e produttività dei servizi pubblici locali*. Milano: Angeli.

1995 Relazioni al convegno "Sistemi di finanziamento, livelli di offerta e rilevazione della qualità nei servizi pubblici locali", a cura dell'Osservatorio delle politiche regionali, Roma.





*La ricerca, svolta sui comuni piemontesi con più di 15.000 abitanti, ha preso in esame i molti elementi che incidono sulle prestazioni degli enti locali con i conseguenti riflessi finanziari delle stesse. Sono stati individuati vincoli e opportunità, nonché alcuni indicatori che testimoniano delle scelte compiute e dei risultati ottenuti. Le scelte, legate all'andamento delle risorse finanziarie di fonte statale, riguardano il mantenimento o meno della produzione in economia di alcuni servizi, l'aumento o la riduzione del personale dipendente, l'accensione di mutui, l'uso dei margini di discrezionalità sulle imposte e tariffe locali.*

*L'obiettivo del confronto non è di stilare graduatorie, quanto piuttosto di analizzare aspetti e interdipendenze tra dati finanziari, utili al fine di operare confronti corretti tra diverse amministrazioni.*



**ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI  
DEL PIEMONTE**

